



PROSIDING

SEMINAR NASIONAL HUKUM LINGKUNGAN

“PERLINDUNGAN SUMBER DAYA ALAM”

Penerbit

Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin

Bekerjasama dengan Perkumpulan Pembina Hukum Lingkungan Indonesia,
dan Pustaka Pena Press

PROSIDING SEMINAR NASIONAL PERLINDUNGAN SUMBER DAYA ALAM

Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin Makassar

Makassar, 18-19 September 2017

Editor:

Prof. Dr. Irwansyah, S.H., M.H.
Dr. Zulkifli Aspan, S.H., M.H.
Dr. Muhammad Ilham Arisaputra, S.H., M.Kn.
Dr. Maskun, S.H., LLM.
Zulfan Hakim, S.H., M.H.
Dian Utami Mas Bakar, S.H., M.H.
Kadarudin, S.H., M.H.

Penerbit

Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin
Bekerjasama dengan Perkumpulan Pembina Hukum Lingkungan Indonesia,
dan Pustaka Pena Press

Prosiding
Seminar Nasional
“Perlindungan Sumber Daya Alam”
Makassar, 18-19 September 2017

ISBN 978-602-50462-0-9

Tim Editor :

Prof. Dr. Irwansyah, S.H., M.H.

Dr. Zulkifli Aspan, S.H., M.H.

Dr. Muhammad Ilham Arisaputra, S.H., M.Kn.

Dr. Maskun, S.H., LL.M.

Zulfan Hakim, S.H., M.H.

Dian Utami Mas Bakar, S.H., M.H.

Kadarudin, S.H., M.H.

Penerbit dan Redaksi :

Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin Bekerjasama dengan Perkumpulan
Pembina Hukum Lingkungan Indonesia, dan Pustaka Pena Press

Jl. Perintis Kemerdekaan KM. 10

Kampus UNHAS Tamalanrea, Kota Makassar, 90245

Propinsi Sulawesi Selatan, Indonesia

Tlp. / Fax. (0411) 587219

E-Mail : hukum@unhas.ac.id

Cetakan Pertama, September 2017

vii + 499 hlm

Hak cipta dilindungi undang-undang

Dilarang memperbanyak makalah/tulisan yang ada dalam prosiding ini dalam
bentuk dan dengan cara apapun tanpa ijin tertulis dari penerbit.

KATA PENGANTAR

Puji syukur kepada Allah SWT, atas limpahan rahmat-Nya sehingga Kegiatan Seminar Nasional dan Kongres III Perkumpulan Pembina Hukum Lingkungan Indonesia (PHLI) ini sampai pada penyusunan prosiding kegiatan dapat diselesaikan dengan baik. Kegiatan dan prosiding ini diharapkan dapat memberikan manfaat dan masukan bagi segenap stakeholder yang ada dalam memikirkan masa depan bangsa dan negara tercinta Republik Indonesia. Untuk itu kami dari segenap pelaksana menyampaikan terima kasih yang sebesar-besarnya kepada Pengurus Pusat Pembina Hukum Lingkungan Indonesia, Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin, dan semua pihak yang telah mempercayakan kepada kami penyelenggaraan kegiatan ini. Terima kasih juga kami haturkan kepada seluruh peserta yang telah berpartisipasi dalam kegiatan ini, khususnya kepada peserta yang telah memberikan sumbangsih pemikiran berupa makalah yang kami himpun dalam prosiding ini.

Mohon maaf apabila terdapat kekurangan/kekeliruan dalam penyelenggaraan kegiatan ini. Semoga dapat memberi manfaat dan berguna bagi masa depan bangsa dan negara kita Republik Indonesia. Terima kasih.

Makassar, September 2017

Ketua Penyelenggara,

Dr. Zulkifli Aspan, S.H., M.H.



SAMBUTAN

DEKAN FAKULTAS HUKUM UNIVERSITAS
HASANUDDIN

PROF. DR. FARIDA PATTITINGI, SH., M.Hum.

Assalamualaikum. Wr. Wb.

Puji dan syukur kita panjatkan kehadirat Allah SWT Tuhan semesta alam karena berkat rahmat dan hidayah-Nya kita masih diberi kesehatan dan kesempatan untuk menjalankan aktivitas keseharian kita. Shalawat dan salam kepada junjungan kita Nabi Muhammad SAW sebagai Rahmatanlilalamiin, sosok pemimpin peradaban yang

karya dan perjuangannya tak akan musnah dimakan Zaman.

Indonesia memiliki sumber daya alam yang melimpah, dengan keanekaragaman hayati. Berdasarkan Pasal 33 Ayat (1) UUD NRI Tahun 1945 bahwa "Bumi, air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh negara dan dipergunakan untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat." Oleh karena itu, pemerintah harus mampu mewujudkan pemanfaatan sumber daya alam untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat dan sekaligus melakukan perlindungan terhadap sumber daya alam.

Upaya perlindungan tersebut dapat dikaji dari kajian akademik. Perkumpulan Pembina Hukum Lingkungan Indonesia (PHLI) merupakan wadah bagi para pengajar/pemerhati lingkungan yang terdiri dari berbagai universitas di Indonesia. Asosiasi ini sangat bermanfaat dengan fokus kajian dalam bidang hukum lingkungan. Oleh karena itu, atas kerjasama PHLI dengan FH-UH, maka Seminar Nasional telah diadakan dengan topik yang diangkat yaitu "Perlindungan Sumber Daya Alam" sehingga dapat menghasilkan prosiding ini yang terdiri dari berbagai kajian-kajian di bidang sumber daya alam dengan harapan semoga tulisan-tulisan ini dapat bermanfaat bagi upaya perlindungan sumber daya alam di Indonesia.

Untuk itu saya mengucapkan terima kasih kepada Direktorat Jenderal Penegakan Hukum Lingkungan Hidup dan Kehutanan sebagai keynote speaker dalam kegiatan ini, terima kasih kepada Ketua PHLI dimana bersamaan dengan kegiatan ini juga menyelenggarakan Kongres III Perkumpulan Pembina Hukum Lingkungan Indonesia. Terima kasih juga kepada seluruh pemakalah dalam kegiatan ini, dan kepada para pihak yang telah membantu penyelenggaraan kegiatan ini.

Semoga apa yang kita lakukan bernilai ibadah di hadapan Allah swt, bermanfaat bagi nusa dan bangsa, masyarakat.

Wassalamualaikum Warahmatullahi Wabarakatuh.

DAFTAR ISI

	Halaman
KATA PENGANTAR	iv
SAMBUTAN DEKAN FH-UH	v
DAFTAR ISI	vi
A. KEBIJAKAN DAN PENGELOLAAN SUMBER DAYA ALAM; KELAUTAN, KEHUTANAN/PERKEBUNAN, PERTAMBANGAN	
1. Kebijakan Pengelolaan Sumber Daya Alam Minyak Dan Gas Bumi Di Wilayah Aceh Pasca Penandatanganan Peraturan Pemerintah Nomor 23 Tahun 2015	1
<i>Nurdin MH</i>	
2. Penggunaan Instrumen Kontrak Dalam Pengelolaan Sumber Daya Alam	13
<i>M. Ilham Arisaputra, Mustafa Bola, Anshori Ilyas, Dian Utami MB.</i>	
3. Implementasi Nilai Keadilan Sosial yang Terkandung pada UUD Negara RI Tahun 1945 ke dalam Berbagai Undang-Undang Bidang Sumberdaya Alam	32
<i>Efendi</i>	
4. Kewenangan Kabupaten/Kota Dalam Pengelolaan Sumber Daya Alam Paska Lahirnya UU No. 23 Tahun 2014	45
<i>Yanis Rinaldi</i>	
5. Kewenangan Pemerintah Daerah dalam Perlindungan dan Pengelolaan Sumber Daya Alam	58
<i>Zulkifli Aspan, Abdul Razak, Ariani Arifin</i>	
6. Analisis Kebijakan Pengelolaan Hasil Hutan Bukan Kayu (HHBK) Di Pulau Lombok	78
<i>Gatot Dwi Hendro Wibowo</i>	
7. Penyelesaian Konflik Kebijakan Pengelolaan Sumber Daya Alam Sektor Kehutanan Dan Perkebunan Pasca Putusan Mahkamah Konstitusi No. 45 Tahun 2011	105
<i>Agus Surono</i>	
8. Pengelolaan Wilayah Laut oleh Pemerintah Daerah berdasarkan Prinsip-Prinsip <i>Good Enviromental Governance</i>	126
<i>Wilda Prihatiningtyas</i>	
9. Penanganan Sampah Laut Di Laut Lepas Berdasarkan Hukum Internasional	147
<i>Tri Fenny Widayanti</i>	

B. PENEGAKAN HUKUM LINGKUNGAN

1. Penegakan Hukum Lingkungan Dalam Pengelolaan Sampah <i>Aartje Tehupeiory</i>	161
2. Legal Status Terhadap Pembangunan Jalan Di TRHS (<i>Tropical Rainforest of Sumatera</i>) <i>Syamsul Arifin</i>	172
3. Penegakan Hukum Pidana dari Ultimum Remedium Menjadi Primum Remedium dalam Upaya Mencegah Pencemaran dan Kerusakan Lingkungan <i>Iwan Setyawan, Sri Sulistyawati</i>	185
4. Model Penegakan Hukum Tindak Pidana Pembakaran Hutan Guna Mewujudkan <i>Green And Clean Policy</i> <i>Hartiwiningsih</i>	205
5. Harmonisasi Pengaturan Materi Muatan Peraturan Daerah Kota Tarakan Tentang Larangan Dan Pengawasan Hutan Mangrove .. <i>Aditia Syapriallah, M. Ilham Agang</i>	223
6. Perlindungan Fungsi Lingkungan dan Tata Ruang Terhadap Dampak Pembangunan Reklamasi Di Teluk Jakarta <i>Yulinda Adharani</i>	246
7. Hak Lingkungan Hidup Dalam Penegakan Hukum Lingkungan <i>Rochmani</i>	265
8. Pengendalian Pemanfaatan Ruang Terkait dengan Keberadaan Transmart-Carrefour di Kota Padang <i>Romi</i>	286
9. Efektivitas Sanksi Administrasi Sebagai Instrumen Penegakan Hukum Perizinan Bidang Lingkungan Hidup <i>Endah Pujiastuti, Dewi Tuti Muryati</i>	299
10. Penggunaan KTUN sebagai Sarana Perlindungan Keanekaragaman Hayati Laut Indonesia <i>Muhammad Zulfan Hakim</i>	315
11. Pembentukan Peradilan Khusus Lingkungan Dalam Rangka Penegakan Hukum Lingkungan di Indonesia <i>Elita Rahmi</i>	326
12. Program Kemitraan Bina Lingkungan Pada BUMN Sebagai Perwujudan Tanggung Jawab Sosial Dan Lingkungan <i>Netty S.R Naiborhu</i>	355

C. EKO-WISATA

1. Kontribusi Industri Halal Terhadap Perkembangan Industri Ramah Lingkungan Di Indonesia <i>A. Hasan Ridwan, Ikhwani Aulia F., Ine Fauzia, Dadang Syaripudin</i>	376
--	-----

D. KEARIFAN LOKAL

1. Budaya Hukum Adat Sasi Dalam Perlindungan Terhadap Pengelolaan Sumber Daya Alam Di Maluku 386
Renaldo.R. Titarsole, Johanis.S.F. Peilow
2. Kearifan Lokal Masyarakat Hukum Adat Suku Dayak Meratus dalam Pengelolaan Hutan 407
Irene Mariane
3. Kearifan Lokal Sumber Pendidikan Karakter Bangsa 428
Susi Deliani, Risnawaty
4. Rekonstruksi Hukum Peran Serta Masyarakat dalam Pengelolaan Lingkungan Hidup di Indonesia yang Berbasis Nilai-Nilai Kearifan Lokal 435
Purnawan D. Negara
5. Sistem Kekerabatan Minangkabau Berbasis Kearifan Lokal “Bajapuik” pada Masyarakat Padang Pariaman di Kel. Binjai Kec. Medan Denai 467
Risnawaty, Susi Deliani
6. Harmonisasi Pelaksanaan Pengaturan Penataan Ruang Kawasan Perdesaan Dalam Konsep Tiga Kesatuan Perlindungan Berkelanjutan (*Trinity Protection Of Sustainability Concept*) 476
JT Pareke

KEBIJAKAN PENGELOLAAN SUMBER DAYA ALAM MINYAK DAN GAS BUMI DI WILAYAH ACEH PASCA PENANDATANGANAN PERATURAN PEMERINTAH NOMOR. 23 TAHUN 2015

Nurdin MH

Staf Ahli Gubernur Aceh Bidang Pemerintahan, Hukum dan Politik.

nurdin_fhsku@yahoo.com

ABSTRAK

Industri migas di Indonesia sudah dimulai sejak 1871 oleh *Royal Dutch Shell*. Sementara itu, industri migas di Aceh dimulai pada tahun 1971 yang ditandai dengan penemuan ladang migas Arun. Pengelolaan migas pada saat itu dilakukan secara sentralistik dengan tidak melibatkan Pemerintah Aceh sebagai daerah penghasil. Hal ini memicu timbulnya konflik bersenjata antara Pemerintah Indonesia dan Gerakan Aceh merdeka dan konflik berkepanjangan (selama 32 tahun) berakhir dengan disetujuinya pola pengelolaan bersama migas yang terdapat di wilayah kewenangan Aceh sebagaimana yang tertuang dalam MoU Helsinki 15 Agustus 2005, Undang Undang No. 11 Tahun 2006 tentang Pemerintahan Aceh dan Peraturan Pemerintah No. 23 Tahun 2015 tentang Pengelolaan Bersama Migas di Aceh. Dalam rangka menyambut pengelolaan bersama migas di Aceh, perguruan tinggi terutama Fakultas Hukum perlu segera mempersiapkan sumberdaya manusia yang berkompeten di bidang hukum migas dan energi sehingga trampil melakukan negosiasi dan penyusunan *Production Sharing Contract (PSC)* atau Kontrak Bagi Hasil (KBH) migas. Untuk keperluan tersebut, fakultas hukum perlu segera memasukan mata kuliah hukum migas dan energi kedalam kurikulumnya.

Kata Kunci: Migas, Pengelolaan Bersama dan BPMA

A. SEJARAH PENEMUAN MIGAS

1. Sejarah Singkat Penemuan Migas di Indonesia

Minyak bumi adalah minyak yang berasal dari dalam perut bumi, berupa cairan kental berwarna cokelat gelap atau kehijauan yg mudah terbakar yang terbentuk dari senyawa organik baik tumbuh tumbuhan maupun hewan, terutama jasad jasad renik (mikroorganisme) yang hidup di daratan atau lautan jutaan tahun lalu.¹

Tidak banyak yang mengetahui bahwa kegiatan industri minyak dan gas bumi (migas) di Indonesia sudah berlangsung selama kurun waktu yang cukup lama yang ditandai dengan kegiatan eksplorasi (pencarian migas) oleh *Royal Dutch (Shell Group)*

¹ Hadi Daryono Dkk., *Dari Pangkalan Brandan Migas Indonesia Mendunia*, Jakarta: Petrominer, 2013. Hal. 12.

pada tahun 1871. Daerah produksi minyak komersial pertama di Indonesia dilakukan pada tahun 1885 di wilayah Sumatera Selatan, Jawa Tengah dan Jawa Timur. Sebenarnya, industri migas di Indonesia merupakan salah satu kegiatan industri migas tertua di dunia.² Ironisnya, meskipun catatan sejarahnya sudah begitu lama, akan tetapi hingga saat ini tidak banyak literatur tentang permigasan di toko toko buku atau perpustakaan perpustakaan.

Sejarah perminyakan Aceh tidak dapat dilepaskan dari penemuan minyak pada tahun 1883 oleh Aeiko Jans Zijlker pimpinan perkebunan tembakau di daerah Langkat, Sumatera Utara. Untuk mendapatkan hak penguasaan minyak, Zijlker memohon konsesi Wilayah Kerja (WK) kepada Sultan Langkat yang kemudian daerah lokasi penemuan minyak tersebut diberi nama Telaga Said.³

2. Sejarah Singkat Penemuan Migas di Wilayah Aceh

Sementara itu, pencarian migas di wilayah di Aceh dilakukan pada tahun 1969. Pada saat itu, Mobil Oil (sekarang ExxonMobil) melakukan Kontrak Bagi Hasil (KBH) atau *Production Sharing Contract* (PSC) dengan Pertamina untuk pencarian sumber-sumber minyak dari perut bumi baik di darat maupun lepas pantai (*onshore atau offshore*) dengan fokus utama di wilayah Aceh Utara.

Sejak Tahun 1971 Mobil Oil telah melakukan 14 (empat belas) kali pengeboran disekitar Desa Arun Kabupaten Aceh Utara, namun belum menemukan migas dengan hasil memuaskan karena mengandung karbon dioksida yang terlalu tinggi sehingga sulit dikembangkan. Hal ini sebagaimana diungkapkan oleh Gob Graves, Manager Eksplorasi Mobil Oil, bahwa:

*“The beginnings of LNG exploration dated back to October 24, 1971, when Bob Graves, exploration manager for Mobil Oil Indonesia, completed a drill-stem test on a wildcat well in the Arun oil field in North Sumatra. Graves had already drilled 14 holes in the field, an area of rice paddies, fish ponds, and coconut trees, but had found nothing. The 15th drill-stem test, Arun A-1, was successful. Alex Massad, Mobil Oil's exploration and production chief in New York, proposed further drilling in the area for natural gas, at a cost of 400,000. The directors at Pertamina recognized the potential for profits from Arun-1. The successful drilling of Arun-2 and Arun-3 in early 1972 confirmed the presence of large LNG reserves”*⁴

² Didik Sasono Setyadi, *Aspek Hukum Administrasi Kegiatan Usaha Hulu Migas di Indonesia*, Jakarta: PT Wisnu Inter Sains Hakiki, 2012. Hal. 1.

³ Syaiful Bakhri, *Hukum Migas: Telaah Penggunaan Hukum Pidana Dalam Perundang Undangan*, Yogyakarta: Total Media, 2012. Hal. 16.

⁴ <http://referenceforbusiness.com>

Empat puluh lima tahun yang lalu tepatnya tanggal 24 Oktober 1971 Tim Ekplorasi Mobil Oil (sekarang ExxonMobil) dipimpin oleh Bob Graves menemukan cadangan gas alam mencapai 17,1 triliun kaki kubik dalam perut Desa Arun (Aron), Aceh Utara. Desa Arun adalah desa di Kecamatan Syamtalira (Aron), Aceh Utara, yang namanya kemudian digunakan sebagai nama perusahaan gas alam yang beroperasi di wilayah tersebut yaitu PT Arun.

Setelah ditemukan gas alam dalam perut Desa Arun pada 24 Oktober 1971, setahun kemudian (1972) ditemukan pula sumber gas alam lepas pantai di ladang North Sumatra Offshore (NSO) yang terletak di Selat Malaka pada jarak sekitar 107,6 Km dari Kilang PT Arun di Blang Lancang. Dan disamping itu juga ditemukan sumber gas onshore (darat) di Kecamatan Pante Bidari, Kabupaten Aceh Timur yang dilakukan penandatanganan Kontrak Bagi Hasil atau *Production Sharing Contract* antara Perusahaan Pertambangan Minyak dan Gas Bumi Negara dengan MOBIL PASE INC pada 12 Februari 1981 yang dikenal dengan Wilayah Kerja (WK) Pase, kemudian pada tahun 2015 PSC dimaksud dialihkan kepada Triangle Pase INC yang dalam pengusahaannya melibatkan Badan Usaha Pemerintah Daerah yang ditunjuk oleh Pemerintah Aceh.⁵

Selanjutnya pada 1998 dilakukan pembangunan proyek NSO “A” yang meliputi unit pengolahan gas untuk fasilitas lepas pantai (*offshore*). Fasilitas ini dibangun untuk mengolah 450 MMSCFD gas alam dari lepas pantai sebagai tambahan bahan baku gas alam dari ladang Arun di Aceh Utara yang semakin berkurang.

Pada tanggal 16 Maret 1974, PT Arun didirikan sebagai perusahaan operator. Perusahaan ini baru diresmikan oleh Presiden Soeharto pada 19 September 1978 setelah berhasil mengeksplor kondensat pertama ke Jepang, pada 14 Oktober 1977.

Sesuai kontrak dengan Pemerintah Pusat, ExxonMobil akan beroperasi di Aceh Utara hingga 2018. Namun, pada 15 Oktober 2015 ExxonMobil mengalihkan *Production Sharing Contract* (PSC) atau Kontrak Kerja Sama (KKS) kepada Pertamina Hulu Energi (PHE) tanpa mendapatkan persetujuan dari Pemerintah Aceh dan hal tersebut tidak sesuai dengan ketentuan Pasal 161 Undang Undang Nomor 11 Tahun 2006 tentang Pemerintahan Aceh yang menegaskan bahwa: “*Perjanjian Kontrak Kerja Sama dengan pihak lain yang ada pada saat Undang Undang ini diundangkan dapat diperpanjang setelah mendapat*

⁵ Nurdin, Lawyer PSC, *Negotiating and Drafting PSC between Perusahaan Daerah Pembangunan Aceh (PDPA) and Triangle Pase INC (TPI)*, 2013-2015.

kesepakatan antara Pemerintah dan Pemerintah Aceh sesuai dengan ketentuan yang dimaksud dalam Pasal 160 ayat (3).

Pengambilan migas dalam perut bumi Aceh selama 43 tahun berakhir pada 15 Oktober 2014 dengan total produksi sebagai berikut: (LNG) 4269 cargo, LPG 14.5 juta MT, dan (3) Kondensat 761 juta barel.⁶ Total pendapatan dari hasil penjualan dimaksud di atas adalah US \$300 Miliar atau setara dengan Rp 1037 Triliun.⁷

Ironisnya, total hasil penjualan yang sangat fantastis sebagaimana tersebut di atas belum mampu meningkatkan kesejahteraan masyarakat Aceh Utara yang dijuluki sebagai daerah *petro dolar* khususnya dan masyarakat Aceh pada umumnya. Berdasarkan kenyataan itu, sekelompok masyarakat Aceh (Gerakan Aceh Merdeka) melakukan protes keras atas kebijakan Pemerintah yang kurang berpihak kepada masyarakat Aceh yaitu melakukan perlawanan dengan cara mengangkat senjata. Salah satu pemicu konflik bersenjata di Aceh adalah karena adanya ketidakadilan dalam pembagian sumber daya alam minyak dan gas bumi (*inequitable distribution of wealth*). Menyadari akan kekeliruan tersebut, Pemerintah bersedia melakukan perundingan dengan GAM untuk mencari solusi terbaik dan bermartabat bagi kedua belah pihak yaitu mengadakan perundingan Helsinki dengan menghasilkan sebuah Nota Kesepahaman yang ditandatangani pada tanggal 15 Agustus 2015 di Helsinki-Finlandia.

B. DASAR HUKUM PENGELOLAAN MIGAS DI ACEH

Pemberian kewenangan pengelolaan minyak dan gas bumi di Aceh merupakan kompromi politik antara Gerakan Aceh Merdeka (GAM) dan Pemerintah Republik Indonesia yang disepakati dalam perundingan di Helsinki, Finlandia pada hari Minggu tanggal 17 Juli 2005 yang dituangkan dalam sebuah Nota Kesepahaman antara Pemerintah Republik Indonesia dan Gerakan Aceh Merdeka dan ditandatangani pada hari Senin tanggal 15 Agustus 2005.⁸

⁶ Ramli Djaafar, Ketua Tim Transisi Pengelolaan dan Pemanfaatan Aset PT Arun NGL. Co di Aceh, *Konsep Pemanfaatan Aset Eks Kilang Arun Pasca Produksi LNG*, Kerta Kerja, dipresentasikan di Kantor Kementerian Koordinator Bidang Perekonomian, Jakarta 21 Nopember 2014.

⁷ Nurdin, Sekretaris Tim Transisi Pengelolaan dan Pemanfaatan Aset PT Arun NGL. Co di Aceh, *Konsep Pemanfaatan Aset Eks Kilang Arun Pasca Produksi LNG dan Pemanfaatan PLTG untuk Menunjang Kegiatan Industri Terpadu Arun*, Kerta Kerja, Disampaikan Dihadapan Kemenkokemaritiman, Hermes Hotel Banda Aceh pada 11 Februari 2015.

⁸ Anonymous, *Nota Kesepakatan Antara Pemerintah Republik Indonesia dan Gerakan Aceh Merdeka*.

Nota kesepahaman sebagaimana dimaksud di atas dikenal dengan *Memorandum of Understanding* (MoU) Helsinki. Dalam perspektif hukum internasional MoU merupakan salah satu bentuk perjanjian internasional (*Soft Law*) dan sering dianggap sebagai hukum yang lemah (*weak law*)⁹ yang harus ditransform ke dalam hukum nasional sehingga berubah menjadi *hard law* yang mempunyai kekuatan *executing* di Indonesia. Untuk keperluan tersebut Pemerintah Republik Indonesia telah mengeluarkan Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2006 tentang Pemerintahan Aceh (UUPA) dan Peraturan Pemerintah No. 23 Tahun 2015 tentang Pengelolaan Bersama Sumber Daya Alam Minyak dan Gas Bumi di Aceh.

Terkait dengan hak pengelolaan minyak dan gas bumi di Aceh, MoU Helsinki pada angka 1.3.4 menegaskan bahwa:

Aceh berhak menguasai 70% (tujuh puluh persen) hasil dari semua cadangan hidrokarbon dan sumber daya alam lainnya yang ada saat ini dan di masa mendatang di wilayah Aceh maupun laut teritorial sekitar Aceh. Redaksi dalam Bahasa Inggris adalah (*"Aceh is entitled to retain seventy (70) percent of the revenues from all current and future hydrocarbon deposits and other natural resources in the territory of Aceh as well as in the territorial sea surrounding Aceh"*)¹⁰.

Untuk menjalankan amanah pengelolaan sumberdaya alam migas sebagaimana ditetapkan dalam MoU Helsinki, pada tahun 2006 Pemerintah Republik Indonesia mengeluarkan Undang Undang Nomor 11 Tahun 2006 tentang Pemerintahan Aceh, dimana Pasal 160 menegaskan bahwa:

- (1) *Pemerintah dan Pemerintah Aceh melakukan pengelolaan bersama sumber daya alam minyak dan gas bumi yang berada di darat dan laut di wilayah kewenangan Aceh;*
- (2) *Untuk melakukan pengelolaan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) Pemerintah dan Pemerintah Aceh dapat menunjuk, atau membentuk suatu badan pelaksana yang ditetapkan bersama;*
- (3) *Kontrak Kerjasama dengan pihak lain untuk melakukan eksplorasi dan eksploitasi dalam rangka pengelolaan minyak dan gas bumi dapat dilakukan jika keseluruhan isi perjanjian kontrak kerjasama telah disepakati bersama oleh Pemerintah dan Pemerintah Aceh;*
- (4) *Sebelum melakukan pembicaraan dengan Pemerintah mengenai kontrak kerja sama sebagaimana dimaksud pada ayat (3), Pemerintah Aceh harus mendapatkan persetujuan DPRA.*
- (5) *Ketentuan lebih lanjut mengenai hal sebagaimana dimaksud pada ayat (1), ayat (2), dan ayat (3) diatur dengan Peraturan Pemerintah.*¹¹

⁹ I Wayan Parthiana, *Pengantar Hukum Internasional*, Cet. II Mandar Maju, Bandung, 2003, hal. 35.

¹⁰ Anonymous, *Memorandum of Understanding Between The Government of The Republic of Indonesia and The Free Aceh Movement*, Helsinki, 2005, hal. 14 dan 15.

¹¹ Anonymous, Undang Undang Nomor 11 Tahun 2006 tentang *Pemerintahan Aceh*.

Dalam rangka menindak lanjuti ketentuan Pasal 160 Undang Undang Nomor 11 Tahun 2006, Pemerintah telah mengeluarkan Peraturan Pemerintah No. 23 Tahun 2015 tentang Pengelolaan Bersama Sumber Daya Alam Minyak dan Gas Bumi di Aceh yang ditandatangani pada 5 Mei 2015 dan diharapkan setahun setelah PP dimaksud ditandatangani Pemerintah dan Pemerintah Aceh harus sudah membentuk Badan Pengelolaan Migas Aceh (BPMA).

C. PEMBENTUKAN BADAN PENGELOLAAN MIGAS ACEH (BPMA)

1. Pembentukan BPMA.

Badan Pengelolaan Migas Aceh dibentuk dengan PP No. 23 Tahun 2015, sebagaimana ditegaskan dalam Pasal 10 ayat (1): Dengan Peraturan pemerintah ini dibentuk BPMA. Ayat (2) BPMA sebagaimana dimaksud pada ayat (1) berstatus sebagai Badan Pemerintah. Tidak ada penjelasan lebih lanjut tentang pengertian Badan Pemerintah dan hal tersebut akan memberikan dampak terhadap status karyawan BPMA itu sendiri apakah bersatus sebagai Pegawai Negeri Sipil atau sebagai non Pegawai Negeri Sipil dan selanjutnya akan berdampak terhadap sistem remunerasi yang akan disediakan kepada mereka.

Badan Pengelolaan Migas Aceh (BPMA) merupakan Badan Pemerintah yang dibentuk untuk melakukan pengelolaan dan pengendalian bersama kegiatan usaha hulu di bidang Minyak dan Gas Bumi yang berada di darat dan laut di wilayah kewenangan Aceh (0 s.d. 12 mile laut)¹² dengan Bagi Hasil Penerima untuk Pemerintah 30% dan Pemerintah Aceh 70%. Sementara itu, kewenangan sumber daya alam Minyak dan Gas Bumi yang berada pada wilayah laut 12 sampai dengan 200 mil dari wilayah kewenangan Aceh, dilaksanakan oleh Pemerintah dengan mengikutsertakan Pemerintah Aceh¹³, dengan Bagi Hasil Penerima untuk Pemerintah 70% dan Pemerintah Aceh 30%.¹⁴

2. Tugas dan Fungsi BPMA

¹² Pasal 1, angka 22 Peraturan Pemerintah No. 23 Tahun 2015 tentang *Pengelolaan Bersama Sumber Daya Alam Minyak dan Gas Bumi di Aceh*.

¹³ Pasal 3, ayat (1) Peraturan Pemerintah No. 23 Tahun 2015 tentang *Pengelolaan Bersama Sumber Daya Alam Minyak dan Gas Bumi di Aceh*.

¹⁴ Pasal 69, Peraturan Pemerintah No. 23 Tahun 2015 tentang *Pengelolaan Bersama Sumber Daya Alam Minyak dan Gas Bumi di Aceh*.

Badan Pengelolaan Migas Aceh tidak hanya melaksanakan tugas dan fungsi SKKMigas tetapi juga sekaligus melaksanakan tugas Ditjen Migas Kementerian ESDM. Dengan demikian BPMA bukanlah afiliasi apalagi subsidiari SKKMigas di Aceh.

Adapun tugas dan fungsi BPMA sebagaimana diatur dalam Pasal 13 PP No. 23 Tahun 2015 adalah:

melakukan pelaksanaan, pengendalian, dan pengawasan terhadap Kontrak Kerja Sama (KKS) kegiatan agar pengambilan sumber daya alam Minyak dan Gas Bumi milik negara yang berada di darat dan laut di wilayah kewenangan Aceh dapat memberikan manfaat dan penerimaan yang maksimal bagi negara untuk sebesar besar kemakmuran rakyat.¹⁵

Sementara itu, BPMA dalam melaksanakan tugas sebagaimana dimaksud dalam Pasal 13 mempunyai fungsi:

- a. Melaksanakan negosiasi dan pembuatan Perjanjian Kerja Sama (KKS) atau PSC di bidang Minyak dan Gas Bumi yang dilakukan Pemerintah dan Pemerintah Aceh;
- b. Melaksanakan Kontrak Kerja Sama;
- c. Mengkaji rencana pengembangan lapangan yang pertama kali akan diproduksi dalam suatu Wilayah Kerja;
- d. Menyampaikan hasil kajian mengenai rencana pengembangan lapangan yang pertama kali akan diproduksi dalam suatu Wilayah Kerja yang telah mendapat persetujuan Gubernur kepada Menteri;
- e. Memberikan persetujuan rencana pengembangan lapangan selanjutnya;
- f. Memberikan persetujuan rencana kerja dan anggaran Badan Usaha /Bentuk Usaha Tetap;
- g. Melaksanakan monitoring dan melaporkan pelaksanaan Kontrak Kerja Sama kepada Menteri dan Gubernur; dan
- h. Memberikan rekomendasi penjual Minyak Bumi dan/atau Gas Bumi dari pengelolaan bersama, yang telah mendapat persetujuan Gubernur kepada Menteri, yang dapat memberikan keuntungan sebesar besarnya bagi negara.

3. Struktur Organisasi dan Status Terkini BPMA

Secara yuridis struktur organisasi Badan Pengelola Migas Aceh (BPMA) diatur dalam Pasal 20 yaitu:

1. Kepala BPMA;
2. Komisi Pengawas;
3. Unsur pelaksana yang terdiri dari atas paling banyak 5 unit kerja dan masing masing unit kerja membawahi paling banyak 3 (tiga) sub unit kerja.¹⁶

¹⁵ Pasal 13, Peraturan Pemerintah No. 23 Tahun 2015 tentang *Pengelolaan Bersama Sumber Daya Alam Minyak dan Gas Bumi di Aceh*.

¹⁶ Pasal 20 ayat (1), Ayat (2) dan ayat (5) PP No. 23 Tahun 2015 tentang *Pengelolaan Bersama Sumber Daya Alam Minyak dan Gas Bumi di Aceh*.

Jalannya roda organisasi BPMA secara efektif sangat ditentukan oleh struktur yang akan dibentuk. Pembentukan struktur menjadi perhatian serius dari pemangku kepentingan yaitu Pemerintah Aceh dan pembentukan nya tidak boleh melenceng dari ketentuan PP No. 23 Tahun 2015. Dengan kata lain, struktur dimaksud harus sesuai dengan kewenangan, fungsi dan tugas BPMA yang telah diatur dalam PP No. 23 Tahun 2015.

Dalam menyusun struktur organisasi telah disepakati pergantian istilah dari unit kerja dan sub unit kerja menjadi deputi dan divisi yang terdiri dari:

1. Deputi Manajemen Internal:
 - 1) Divisi Keuangan internal dan Umum;
 - 2) Divisi Sumber Daya Manusia;
 - 3) Divisi Hukum, program dan pelaporan.
2. Deputi Manajemen Perencanaan:
 - 1) Divisi Eksplorasi dan Eksploitasi;
 - 2) Divisi Evaluasi dan Pengembangan Lapangan;
 - 3) Divisi POD, Pengendalian Program, dan Anggaran;
3. Deputi Manajemen Operasi:
 - 1) Divisi Produksi;
 - 2) Divisi Perawatan Fasilitas dan {Pengendalian Proyek;
 - 3) Divisi Dukungan Operasi, K4L, survey dan pengeboran;
4. Deputi Keuangan dan Komersial:
 - 1) Divisi Akutansi dan Perpajakan;
 - 2) Divisi Pengendalian Keuangan Operasi dan Pendapatan;
 - 3) Divisi Komersialisasi Minyak, konsentrat dan Gas Bumi.
5. Deputi Manajemen Dukungan Bisnis:
 - 1) Divisi Pengelolaan Aset dan Rantai Suplai;
 - 2) Divisi Formalitas dan Hubungan Eksternal;
 - 3) Divisi Manajemen Sistem Informasi dan Teknologi Informasi.¹⁷

Setiap deputi dan divisi harus mempunyai uraian tugas (job description) atau analisis jabatan (anjas) yang memadai dan berbasiskan PP No. 23 Tahun 2015.

4. Potensi Masalah dalam Pelaksanaan BPMA

Apabila dianalisis secara mendalam substansi Peraturan Pemerintah No. 23 Tahun 2015, maka akan dijumpai sejumlah masalah yang akan muncul dalam pelaksanaan BPMA. Permasalahan tersebut dapat terjadi karena adanya pasal pasal

¹⁷ Hasil Risalah Rapat antara Tim Percepatan BPMA, Kepala BPMA, dan ESDM dan SKKMigas di Jakarta dan di Banda Aceh pada 5 Oktober 2016.

yang substansinya menimbulkan multi tafsir. Disamping itu, persoalan lain yang akan dihadapi adalah masih kurangnya tenaga ahli hukum professional di bidang migas terutama dalam hal melakukan negosiasi dengan Kontraktor Kontrak Kerja Sama (K3S) dan penyusunan Kontrak Bagi Hasil Migas atau *Production Sharing Contract* (PSC) dengan berbagai perusahaan multi nasional atau Multi National Coperation (MNC) yang sudah sangat berpengalaman.

Adapun pasal pasal yang menimbulkan multi tafsir dalam Peraturan Pemerintah No. 23 Tahun 2015 adalah:

1. Pasal 3: Kewenangan Pengelolaan sumber daya alam Minyak dan Gas Bumi yang berada di wilayah laut 12 s.d 200 mil dari wilayah kewenangan Aceh, dilaksanakan oleh Pemerintah dengan mengikutsertakan Pemerintah Aceh.
2. Pasal 4 junto Pasal 6: Menteri melakukan kegiatan survey umum (Pasal 4). Untuk melaksanakan survei dimaksud Pasal 4, Menteri membentuk tim yang keanggotaannya terdiri dari atas unsur Pemerintah dan unsur Pemerintah Aceh. Siapa yang dimaksud unsur Pemerintah Aceh?
3. Pasal 9: Pengelolaan dan pemanfaatan data yang diperoleh dari survey umum, eksplorasi dan eksploitasi sebagaimana dimaksud dalam Pasal 7 dilaksanakan oleh Pemerintah dan Pemerintah Aceh sesuai dengan ketentuan perundang undangan di bidang Minyak dan Gas Bumi;
4. Pasal 10 ayat (2) : BPMA berstatus sebagai Badan Pemerintah. Pembentukan Badan Pengelolaan Migas Aceh
5. Pasal 13: BPMA mempunyai tugas melakukan pelaksanaan, pengendalian, dan pengawasan terhadap Kontrak Kerja Sama kegiatan agar pengambilan sumber daya alam Minyak dan Gas Bumi milik negara yang berada di darat dan laut di wilayah kewenangan Aceh dapat memberikan manfaat dan penerimaan yang maksimal bagi negara untuk sebesar besar kemakmuran rakyat;
6. Pasal 14 ruf a : BPMA berfungsi Melaksanakan negosiasi dan pembuatan Perjanjian Kerja Sama (KKS) atau PSC di bidang Minyak dan Gas Bumi yang dilakukan Pemerintah dan Pemerintah Aceh;
7. Pasal 20 Ayat (2) Komisi Pengawas terdiri dari:
 - a. Unsur Pemerintah;
 - b. Unsur Pemerintah Aceh; dan
 - c. Unsur Masyarakat yang Mempunyai pengetahuan di bidang Migas.

D. MODEL PENGELOLAAN MIGAS, TANTANGAN DAN SOLUSINYA

Salah satu bagian terpenting dalam pengelolaan migas di Aceh adalah menentukan model kontrak atau perjanjian pengelolaannya. Pada dasarnya terdapat tiga jenis kontrak dalam bidang migas yaitu:

Pertama, sistem konsesi yang bertujuan untuk merespon pihak swasta yang ingin terlibat dalam perusahaan industri tambang. Kedua, kontrak karya yang berlaku tahun 1960 hingga 1963. Pada sistem ini perusahaan migas, hanya diberi kuasa pertambangan. Kontraktor menjalankan manajemen operasi dengan sistem profit sharing. Ketiga, sistem Kontrak Bagi Hasil (KBH) atau Production Sharing Contract (PSC) yang diperkenalkan pertama kali oleh Ibnu Soetowo pada tahun 1960 yang pada saat ini telah ditiru oleh lebih dari 40 negara di dunia. Dengan prinsip prinsip; Kendali manajemen dipegang oleh perusahaan negara. Kontrak didasarkan pada pembagian produksi, dimana kontraktor menanggung resiko pra-produksi dan apabila migas ditemukan maka kepada kontraktor akan dilakukan penggantian biaya (cost recovery) yang dibatasi maksimum 40% per tahun dari minyak yang dihasilkan.¹⁸

Secara umum, pengelolaan migas di Aceh mengikuti model pengelolaan migas di Indonesia yaitu dengan menerapkan sistem Kontrak Bagi Hasil (KBH) atau *Production Sharing Contract (PSC)*. Sistem ini sangat rentan terhadap manipulasi data dan pengelembungan biaya. Untuk mengatasi hal tersebut maka perlu diawasi melalui persetujuan *Cost Recovery*, *Authorization for Expenditure (AFE)* dan *Plan of Development/POD*. Namun hal itu belum dapat menjamin akan terhindari dari tindakan manipulatif dan oleh karena itu Pemerintah Aceh memodifikasi KBH dengan manajemen pengelolaan bersama yaitu menempatkan sejumlah tenaga profesional migas Aceh ke dalam majamen perusahaan yang akan melakukan pengelolaan bersama migas di Aceh.¹⁹

Dengan terbentuknya BPMA, kegiatan hulu migas yang berada di wilayah Aceh akan diawasi oleh badan tersebut termasuk salah satunya penandatanganan *Production Sharing Contract*. Oleh karena diperlukan kesiapan tenaga *lawyer professional* untuk melakukan negosiasi dan penyusunan Kontrak Bagi Hasil (KBH) migas. Namun sampai saat, baik Pemerintah Aceh maupun Fakultas Hukum Unsyiah belum melakukan langkah langkah antisipatif yang konkrit untuk melahirkan Sarjana Hukum yang memahami Hukum Migas dan Energi sehingga mampu bersanding dengan para lawyer migas dari berbagai

¹⁸ Syaiful Bakhri, *Migas Untuk Rakyat: Pergulatan Pemikiran Dalam Dalam Peradilan Mahkamah Konstitusi*, Grafindo Khasanah Ilmu, Jakarta, 2013. Hlm. 167.

¹⁹ Nurdin MH dan M. Nur Rasyid, *Lihat Dokumen Kontrak Bagi Hasil Production Sharing Contract Between Satuan Kerja Khusus Pelaksana Kegiatan Usaha Hulu Minyak dan Gas Bumi (SKK MIGAS) and Triangle Pase INC*. Jakarta, 2015.

perusahaan minyak multi nasional. Untuk keperluan tersebut Fakultas Hukum perlu segera memasukkan mata kuliah Hukum Migas dan Energi ke dalam kurikulumnya.

E. PENUTUP

A. Kesimpulan

1. Hasil perjuangan panjang rakyat Aceh dibidang pengelolaan Minyak dan Gas Bumi telah diberikan Pemerintah melalui Undang Undang No. 11 Tahun 2006 tentang Pemerintahan Aceh dan Peraturan Pemerintah No. 23 Tahun 2015 tentang Pengelolaan Bersama Sumber Daya Alam Minyak dan Gas Bumi di Aceh;
2. Sesuai dengan prinsip *Lex Specialis Derogat Lex Generalis*, maka peraturan perundang undangan sektoral di bidang Migas seperti Undang Undang No. 22 Tahun 2001 tentang Migas dan PP No. 35 Tahun 2004 tentang Kegiatan Usaha Hulu Minyak dan Gas Bumi dapat dikesampingkan oleh UU No. 11 Tahun 2006 dan PP No. 23 Tahun 2015;
3. Pengelolaan migas di Aceh merupakan bidang baru dan oleh karena itu perlu segera mempersiapkan sumberdaya manusia yang memadai terutama di bidang hukum penyusunan Kontrak Bagi Hasil atau Production Sharing Contract.

B. Saran

1. Diperlukan pengawalan dan pemantauan yang serius terhadap proses pembentukan Badan Pengelolaan Migas Aceh (BPMA) dari berbagai elemen masyarakat terutama masyarakat kampus guna memastikan kewenangan Pemerintah Aceh di bidang Minyak dan Gas Bumi sesuai dengan Undang Undang Nomor 11 Tahun 2006 tentang Pemerintahan Aceh dan Peraturan Pemerintah No. 23 Tahun 2015 tentang Pengelolaan Bersama Minyak dan Gas Bumi di Wilayah Aceh;
2. Jika dikemudian hari ternyata tugas, fungsi dan kewenangan BPMA tidak sesuai dengan semangat MoU Helsinki, UU No. 11 Tahun 2006 dan PP No. 23 Tahun 2015, maka perlu segera dilakukan langkah langkah hukum seperti mengajukan gugatan ke Mahkamah.
3. Fakultas hukum perlu segera memperkenalkan mata kuliah hukum migas dan energi sehingga dapat menghasilkan lulusan profesional yang trampil melakukan negosiasi dan penyusunan Kontrak Bagi Hasil Migas (KBH) atau *Production Sharing Contract* (PSC);

DAFTAR PUSTAKA

A. BUKU BUKU

- Didik Sasono Setyadi, *Aspek Hukum Administrasi Kegiatan Usaha Hulu Migas di Indonesia*, Jakarta: PT Wisnu Inter Sains Hakiki, 2012. Hal. 1.
- Hadi Daryono Dkk., *Dari Pangkalan Brandan Migas Indonesia Mendunia*, Jakarta: Petrominer, 2013. Hal. 12.
- I Wayan Parthiana, *Pengantar Hukum Internasional*, Cet. II Mandar Maju, Bandung, 2003
- Mochtar Kusumaadmadja, *Pengantar Hukum Internasional. Alumni Bandung*, 2002
- Syaiful Bakhri, *Migas Untuk Rakyat: Pergulatan Pemikiran Dalam Dalam Peradilan Mahkamah Konstitusi*, Grafindo Khasanah Ilmu, Jakarta, 2013. Hlm. 167.
- Syaiful Bakhri, *Hukum Migas: Telaah Penggunaan Hukum Pidana Dalam Perundang Undangan*, Yogyakarta: Total Media, 2012. Hal. 16.

B. KERTAS KERJA:

- Ramli Djaafar, Ketua Tim Transisi Pengelolaan dan Pemanfaatan Aset PT Arun NGL. Co di Aceh, *Konsep Pemanfaatan Aset Eks Kilang Arun Pasca Produksi LNG*, Kerta Kerja, dipresentasikan di Kantor Kementrian Koordinator Bidang Perekonomian, Jakarta 21 Nopember 2014.
- Nurdin, Sekretaris Tim Transisi, Pengelolaan dan Pemanfaatan Aset PT Arun NGL. Co di Aceh, *Konsep Pemanfaatan Aset Eks Kilang Arun Pasca Produksi LNG dan Pemanfaatan PLTG untuk Menunjang Kegiatan Industri Terpadu Arun*, Kerta Kerja, Disampaikan Dihadapan Kemenkokemaritiman, Hermes Hotel Banda Aceh pada 11 Februari 2015.
- Nurdin MH dan M. Nur Rasyid, Lawyer PSC, *Dokumen Kontrak Bagi Hasl Production Sharing Contract Between Satuan Kerja Khusus Pelaksana Kegiatan Usaha Hulu Minyak dan Gas Bumi (SKK MIGAS) and Triangle Pase INC*. Jakarta, 2015.

C. PERATURAN PERUNDANG UNDANGAN

- Undang Undang No. 22 Tahun 2001 tentang *Migas*
- Undang Undang Nomor 11 Tahun 2006 tentang *Pemerintahan Aceh*.
- Peraturan Pemerintah Nomor 35 Tahun 2004 tentang *Kegiatan Usaha Hulu Minyak dan Gas Bumi*
- Peraturan Pemerintah No. 23 Tahun 2015 tentang *Pengelolaan Bersama Sumber Daya Alam Minyak dan Gas Bumi di Aceh*.
- Anonymous, *Memorandum of Understanding Between The Government of The Republic of Indonesia and The Free Aceh Movement*, Helsinki, 2005,

PENGUNAAN INSTRUMEN KONTRAK DALAM PENGELOLAAN SUMBER DAYA ALAM

Muhammad Ilham Arisaputra*, Mustafa Bola, Anshori Ilyas***,
Dian Utami Mas Bakar******

* Departemen Hukum Keperdataan, Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin, Makassar, Sulawesi Selatan, 90245, ilhamarisaputra@gmail.com

** Departemen Dasar-Dasar ilmu Hukum, Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin, Makassar, Sulawesi Selatan, 90245, mustafa.bola.54@gmail.com

*** Departemen Hukum Administrasi Negara, Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin, Makassar, Sulawesi Selatan, 90245, anshoriilyas@yahoo.com

**** Program Studi Hukum Administrasi Negara, Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin, Makassar, Sulawesi Selatan, 90245, dianutamimasbakar91@yahoo.com

ABSTRAK

Oleh karena sumber daya alam merupakan pendukung utama kehidupan manusia, maka konstitusi mengatur sedemikian rupa penguasaan sumber daya alam dalam rumusan Pasal 33 UUD NRI 1945 melalui konsep penguasaan negara. Ada beberapa undang-undang yang mengatur tentang sumber daya alam Indonesia, namun justru kehadiran undang-undang tersebut belum memberikan jaminan peningkatan kesejahteraan rakyat Indonesia. Pengelolaan sumber daya alam di Indonesia dilaksanakan dalam bentuk perjanjian (kontrak) dimana pemerintah melakukan hubungan hukum dengan pihak swasta atau bahkan dengan pihak asing untuk memaksimalkan penggunaan sumber daya alam yang ada bagi sebesar-besarnya kemakmuran rakyat. Hanya saja dalam prakteknya banyak penyimpangan yang terjadi sehubungan dengan pelaksanaan isi perjanjian tersebut. Penggunaan instrumen kontrak dalam pengelolaan sumber daya alam perlu untuk mendapat perhatian sebagai bahan kajian hukum untuk menutup atau meminimalisir terjadinya penyimpangan dalam pengelolaan sumber daya alam. Pada akhirnya, instrumen apapun yang digunakan dalam pengelolaan sumber daya alam haruslah ditujukan untuk mewujudkan amanah Pasal 33 UUD NRI 1945.

Kata Kunci : Kontrak, Sumber Daya Alam, Pengelolaan

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Pemerintahan merupakan unsur mutlak dalam suatu negara yang memiliki tugas dan fungsi untuk mencapai tujuan negara yang telah tercantum dalam konstitusi. Menurut Lemaire²⁰, negara menyelenggarakan *bestuurszorg*, yakni penyelenggaraan kesejahteraan umum yang dilakukan oleh pemerintah yang meliputi segala lapangan kemasyarakatan di mana pemerintah turut serta secara aktif dalam pergaulan manusia. *Bestuurszorg* menjadi tugas

²⁰ Irfan Fachruddin, *Pengawasan Peradilan Administrasi Terhadap Tindakan Pemerintah*, PT. Alumni, Bandung, 2004, hal. 37.

pemerintah *welfare state*, yaitu suatu negara hukum modern yang memperhatikan kepentingan seluruh rakyat. Negara dalam hal ini menyelenggarakan kepentingan umum.

Dalam pandangan Brown, pelayanan publik adalah kegiatan yang menggunakan wewenang publik untuk memenuhi kepuasan kebutuhan publik. Pandangan ini menitikberatkan pada adanya dua unsur pelayanan publik yang selalu harus disediakan. Unsur pertama adalah kegiatan atau tindakan dilakukan berdasarkan kewenangan publik, sedangkan unsur kedua adanya pemenuhan kepuasan atas kebutuhan publik. Kebutuhan publik tidak hanya yang tercantum dalam peraturan perundang-undangan, dengan cara sederhana hal tersebut dapat diidentifikasi oleh keputusan yang dibuat oleh badan yang memiliki wewenang publik. Otoritas publik berperan sebagai penyedia jasa/pelayanan.²¹

Dalam upaya menyelenggarakan kesejahteraan rakyat dan pelayanan publik, maka pemerintah dapat melakukan kerjasama dengan pihak swasta yang merupakan bagian dari tindakan pemerintahan (*bestuurhandelingen*). Dengan adanya otonomi daerah, pemerintah daerah diberi kewenangan sendiri untuk mengurus dan mengelola aset-aset yang dimilikinya demi terwujudnya fungsi otonomi daerah. Pengelolaan sumber daya alam harus dapat dilakukan dengan baik untuk memberikan manfaat kepada masyarakat. Namun, dengan adanya keterbatasan pemerintah, maka biasanya pengelolaan sumber daya alam kemudian dilakukan dengan dasar kerjasama dengan pihak ketiga (swasta).

Kerjasama antara pemerintah dan pihak swasta biasanya dituangkan dalam bentuk kontrak. Dalam kajian hukum administrasi negara, maka kontrak tersebut tidak lain merupakan kontrak publik sebab dalam kontrak yang diadakan dimana pemerintah merupakan salah satu pihak, maka perbuatan hukum yang dilakukan oleh pemerintah tersebut dilakukan menurut hukum publik karena perbuatan-perbuatan didasarkan atas wewenang khusus atau istimewa yang diberikan oleh hukum publik dan berdasarkan ketentuan/peraturan dalam hukum publik. Oleh karenanya hanya dapat dilakukan atas wewenang-wewenang tersebut sehingga tidak setiap orang dapat melakukannya sesuai dengan keinginan.

Di samping itu, perbuatan pemerintah dalam membuat kontrak juga dapat dikatakan sebagai tindakan hukum publik dengan menggunakan instrumen hukum keperdataan (yaitu format kontrak) oleh karena kaidah-kaidah yang diterapkan bersifat dan bertujuan untuk kepentingan umum.²² Meskipun bentuk kerjasama pemerintah dengan pihak swasta dibuat

²¹ Safri Nugraha, *et.al.*, *Hukum Administrasi Negara*, Badan Penerbit Fakultas Hukum Universitas Indonesia, Jakarta, 2005, hal. 82

²² Emanuel Sujatmoko, *Bentuk Hukum dan Penyelesaian Sengketa Kerjasama Antar Pemerintahan Daerah*, Ringkasan Disertasi, Fakultas Hukum Universitas Brawijaya, Malang, 2012, hal. 49.

dalam bentuk kontrak, namun hal yang terpenting yang ditekankan dalam kontrak ini adalah pemerintah membuat kontrak tersebut dalam rangka melaksanakan fungsi pemerintahan, untuk kepentingan publik, dan berdasarkan hukum publik.

Namun, pada prakteknya kontrak publik tersebut menyisakan beberapa permasalahan. Misalnya saja kontrak tersebut mengakibatkan penguasaan secara penuh terhadap kekayaan alam Indonesia oleh pihak swasta padahal amanah Pasal 33 ayat (3) UUD NRI 1945 adalah untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat. Penyebab hal tersebut kemungkinan terjadi akibat ketidakpahaman pemerintah tentang kontrak publik yang kemudian dianggap hanya sebatas kontrak privat/perdata semata sehingga terjadi beberapa kekeliruan dalam hal merumuskan kontrak. Padahal kontrak privat dan kontrak publik memiliki perbedaan yang sangat prinsipil. Kontrak privat tunduk pada *Boergelijk Wetboek* (BW) sedangkan kontrak publik tidak mendasarkan sepenuhnya pada BW sebab ketika pemerintah terlibat dalam sebuah kontrak, maka pemerintah tunduk pada ketentuan peraturan perundang-undangan yang telah ada yang sudah pasti merupakan bagian dari hukum publik. Hal lain yang menjadi pembeda antara kontrak privat dan kontrak publik juga dapat dilihat dari segi prinsip kontraknya. Prinsip-prinsip dalam kontrak perdata menitikberatkan pada kesepakatan dan kebebasan berkontrak. Sedangkan dalam kontrak publik didasarkan atas tindakan sepihak dengan prinsip “*take it, or leave it*” (tidak ada persesuaian kehendak terhadap isinya) sehingga memang pendekatan privat tidak bisa serta merta diadopsi oleh pemerintah.

Apa yang telah dijelaskan di atas tidak terlepas pula dalam konteks pengelolaan sumber daya alam, pengelolaan sumber daya alam harus ditujukan untuk kemakmuran rakyat sehingga pemerintah harus berhati-hati dan bersikap tegas dalam melakukan perhubungan hukum dengan pihak lain (investor).

B. Identifikasi Masalah

Berdasarkan pemaparan latar belakang di atas, maka penulis mengangkat suatu permasalahan yakni bagaimanakah penggunaan instrumen kontrak dalam pengelolaan sumber daya alam? Tujuan penulisan ini adalah untuk

C. Tujuan

Berdasarkan pemaparan latar belakang dan identifikasi masalah di atas, maka tujuan penulisan ini adalah untuk mengetahui, mengkaji, dan menganalisis penggunaan instrumen kontrak dalam pengelolaan sumber daya alam.

METODE PENELITIAN

Penelitian ini merupakan penelitian hukum atau *legal research* dengan menggunakan pendekatan perundang-undangan (*statute approach*), dan pendekatan konseptual (*conceptual approach*). Sumber-sumber penelitian ini berupa bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder. Bahan hukum primer merupakan bahan hukum yang bersifat autoritatif, yakni berupa peraturan perundang-undangan dan putusan-putusan hakim yang terkait dengan isu penelitian. Sedangkan bahan hukum sekunder yang digunakan berupa buku-buku dan jurnal hukum terkait dengan isu hukum penelitian ini. Bahan hukum primer maupun sekunder yang telah disinkronisasi secara sistematis kemudian dikaji lebih lanjut berdasarkan teori-teori hukum yang ada sehingga diperoleh rumusan ilmiah untuk menjawab persoalan hukum yang dibahas dalam penelitian hukum ini.

PEMBAHASAN

A. Fungsi Pemerintahan, Tindakan Hukum Pemerintahan, dan Instrumen Hukum Pemerintahan

Rasjid mengemukakan bahwa fungsi pemerintahan yakni berkaitan dengan fungsi pengaturan, yang lazimnya dikenal sebagai fungsi regulasi dengan segala bentuknya, dimaksudkan sebagai usaha untuk menciptakan kondisi yang tepat sehingga menjadi kondusif bagi berlangsungnya berbagai aktifitas, selain terciptanya tatanan sosial yang baik diberbagai kehidupan masyarakat, selanjutnya fungsi pelayanan yang akan membuahkan keadilan dalam masyarakat, fungsi pemberdayaan akan mendorong kemandirian masyarakat, dan fungsi pembangunan akan menciptakan kemakmuran dalam masyarakat.²³ Namun oleh Ndraha, fungsi pemerintahan tersebut kemudian diringkas menjadi 2 (dua) macam fungsi, yaitu: fungsi *Pertama*, pemerintah mempunyai primer (fungsi pelayanan) yaitu fungsi pemerintah sebagai *provider* jasa-jasa publik yang tidak dapat diprivatisasikan termasuk jasa hankam, layanan sipil, dan layanan birokrasi. *Kedua*, fungsi sekunder (fungsi pemberdayaan), yaitu sebagai *provider* kebutuhan dan tuntutan yang diperintah akan barang dan jasa yang mereka tidak mampu penuhi sendiri karena masih lemah, termasuk penyediaan dan pembangunan sarana dan prasarana.²⁴

²³ Sadjijono, *Memahami Beberapa Bab Pokok Hukum Administrasi*, LaksBang Pressindo, Yogyakarta, 2008, hal. 46

²⁴ Muhadam Labolo, *Memahami Ilmu Pemerintahan; Suatu Kajian, Teori, Konsep dan Pengembangannya*, PT. Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2006, hal. 26

Fungsi negara sebagai *entrepreneur* maupun fungsi pemerintahan yang diuraikan di atas oleh Ndraha sangat berkaitan dengan konsep *empowering state*. Dapat dilihat kecenderungan saat ini dimana keterlibatan negara dalam fungsi sebagai wirausaha tidak sepenuhnya otonom melainkan dalam melakukan fungsi-fungsi pemerintahan diupayakan melalui campur tangan dari masyarakat. Baik dalam fungsi pelayanan maupun dalam fungsi pemberdayaan, pemerintah sangat membutuhkan keterlibatan masyarakat yang biasanya diwujudkan dalam kerjasama antara pemerintah dengan pihak swasta atau masyarakat sebab kebutuhan dan tuntutan akan pembangunan, penyediaan barang dan jasa, maupun pengelolaan barang dan jasa tidak mampu dipenuhi sendiri oleh pemerintah.

Fungsi-fungsi yang telah dijelaskan di atas merupakan tugas pemerintahan yang ditujukan pada kepentingan umum (*public service*) yang dijalankan oleh alat pemerintahan. Dalam pandangan Brown, pelayanan publik adalah kegiatan yang menggunakan wewenang publik untuk memenuhi kepuasan kebutuhan publik. Pandangan ini menitikberatkan pada adanya dua unsur pelayanan publik yang selalu harus disediakan. Unsur pertama adalah kegiatan atau tindakan dilakukan berdasarkan kewenangan publik, sedangkan unsur kedua adanya pemenuhan kepuasan atas kebutuhan publik. Kebutuhan publik tidak hanya yang tercantum dalam peraturan perundang-undangan, dengan cara sederhana hal tersebut dapat diidentifikasi oleh keputusan yang dibuat oleh badan yang memiliki wewenang publik. Otoritas publik berperan sebagai penyedia jasa/pelayanan. Sebagai permulaan dari perwujudan tersebut maka ada lima prinsip yang diterima secara umum dalam pelayanan publik. Kelima prinsip itu terdiri dari sikap jujur atau tidak memihak; integritas; objektif; seleksi dan promosi; dan akuntabilitas.²⁵ Dalam upaya menyelenggarakan kesejahteraan rakyat dan pelayanan publik maka pemerintah dapat melakukan kerjasama yang merupakan bagian dari tindakan pemerintahan (*bestuurshandelingen*).

Tindakan pemerintahan adalah tindakan atau perbuatan yang dilakukan oleh administrasi negara dalam melaksanakan tugas pemerintahan. Kontjoro Purbopranoto menyatakan bahwa tindakan pemerintahan adalah segala tindakan dan kewenangan alat-alat pemerintahan untuk menjalankan tugas/tujuan dengan menggunakan wewenang khusus/tertentu. Romeyn sebagaimana dikutip oleh Kontjoro Purbopranoto menyatakan bahwa “tindak pangreh (*bestuurshandeling*) adalah tiap-tiap tindakan/perbuatan dari pada satu alat perlengkapan pemerintahan (*bestuursorgaan*), juga diluar lapangan hukum Tata Pemerintahan, misalnya keamanan, peradilan, dan lain-lain, yang bermaksud untuk menimbulkan akibat

²⁵ Safri Nugraha, *et.al.*, *Op.Cit.*, hal. 82

hukum dibidang hukum adminisitrasi. Pendapat lain sebagaimana dikemukakan oleh H.J. Romeijn, bahwa tindakan-tindakan hukum administrasi adalah suatu keadaan khusus, dimaksudkan untuk menimbulkan akibat hukum dalam bidang hukum administrasi. Jadi dapat dikatakan tindakna hukum pemerintahan apabila tindakan dimaksud dilakukan oleh organ pemerintah dan menimbulkan akibat hukum khususnya bidang hukum administrasi, bukan bidang hukum yang lain seperti hukum pidana maupun hukum perdata. Akibat hukum yang timbul tersebut dapat berupa penciptaan hubungan hukum baru maupun perubahan atau pengakhiran hubungan hukum yang ada. Dengan demikian, tindakan hukum pemerintah dimaksud memiliki unsur-unsur, sebagai berikut :²⁶

- a. tindakan tersebut dilakukan oleh aparatur pemerintah dalam kedudukannya sebagai penguasa maupun sebagai alat perlengkapan pemerintahan (*bestuursorgaan*);
- b. tindakan dilaksanakan dalam rangka menjalankan fungsi pemerintahan (*bestuurfunctie*);
- c. tindakan dimaksudkan sebagai sarana untuk menimbulkan akibat hukum (*rechtsgevolgen*) di bidang hukum administrasi;
- d. tindakan yang dilakukan dalam rangka pemeliharaan kepentingan umum;
- e. tindakan dilakukan berdasarkan norma wewenang pemerintah;
- f. tindakan tersebut berorientasi pada tujuan tertentu berdasarkan hukum.

Sejalan dengan hal tersebut, secara singkat Philipus M Hadjon menyatakan bahwa “tindakan pemerintahan (*bestuurhandelingen*) adalah tindakan atau perbuatan yang dilakukan oleh administrasi Negara dalam melaksanakan tugas pemerintahan”.²⁷ Agar pemerintah dapat menjalankan tugas pemerintahan, maka pemerintah membutuhkan sarana atau instrumen pemerintahan. Instrumen pemerintahan yang dimaksud dalam hal ini adalah alat-alat atau sarana-sarana yang digunakan oleh pemerintah atau administrasi negara dalam melaksanakan tugas-tugasnya. Dalam menjalankan tugas-tugas pemerintahan, pemerintah melakukan berbagai tindakan hukum, dengan menggunakan sarana atau instrumen seperti alat tulis menulis, sarana transportasi, gedung-gedung perkantoran, dan lain-lain yang terhimpun ke dalam *publiek domain*. Disamping itu, pemerintah juga menggunakan berbagai instrumen yuridis dalam menjalankan kegiatan mengatur dan menjalankan urusan pemerintahan dan kemasyarakatan, seperti Peraturan Perundang-Undangan, Keputusan Tata Usaha Negara (KTUN), Peraturan Kebijakan, Rencana-rencana (*Het Plan*), Perizinan, dan Instrumen Hukum Keperdataan.²⁸ Instrumen pemeirntahan dapat dilakukan oleh dalam bentuk peraturan, keputusan atau tindakan nyata.

²⁶ Sadjijono, *Op.Cit.*, hal. 80-81.

²⁷ Emanuel Sujatmoko, *Op.Cit.*, hal. 44.

²⁸ Ridwan HR, *Hukum Administrasi Negara*, UII Press, Yogyakarta, 2003, hal. 95.

B. Kontrak Publik

Sebagaimana yang telah dijelaskan sebelumnya bahwa fungsi pemerintahan salah satunya adalah untuk memberikan pelayanan publik (*provider*). Namun, pemenuhan barang dan jasa, pengelolaan aset negara, termasuk penyediaan dan pembangunan sarana dan prasarana untuk menunjang pelayanan publik pada prakteknya tidak dapat diupayakan sendiri oleh pemerintah. Terdapat keterbatasan yang dimiliki oleh pemerintah, sementara di sisi lain pemerintah juga diwajibkan untuk melakukan fungsi pemberdayaan. Oleh karena itu, adakalanya pemerintah melakukan kerjasama dengan pihak ketiga/swasta dalam melakukan pembangunan, pengadaan barang dan jasa maupun dalam hal pengelolaan barang milik negara/daerah yang diwujudkan dalam bentuk kontrak. Kontrak tersebut merupakan tindakan nyata atau tindakan faktual untuk mendukung dan menjalankan fungsi pemerintahan. Namun, istilah kontrak publik masih dipengaruhi oleh kontrak privat.

Pengertian kontrak publik menurut Mariam Daruz Badruzaman adalah perjanjian yang sebagian atau seluruhnya dikuasai oleh hukum publik karena salah satu pihak bertindak sebagai penguasa (pemerintahan), misalnya perjanjian ikatan dinas dan perjanjian pengadaan barang pemerintah.²⁹ Meskipun istilah kontrak sangat melekat pada hukum privat namun pada kenyataannya, jika pemerintah membuat kontrak dengan badan hukum perdata dan kontrak tersebut dilakukan demi pelaksanaan fungsi pemerintahan, maka kontrak tersebut dapat dikatakan sebagai kontrak publik. Meskipun secara teori dikatakan bahwa pemerintah dapat saja melakukan tindakan hukum privat dimana pemerintah tidak sekedar menjalankan kekuasaan dan wewenang hukum publik namun kerap kali pemerintah juga melakukan pelbagai perbuatan hukum keperdataan, seperti halnya orang atau badan hukum perdata. Selaku badan hukum, pemerintah mengikat diri pada pelbagai perjanjian keperdataan misalnya perjanjian jual-beli, perjanjian sewa-menyewa, perjanjian pemborongan bahkan penghibahan.³⁰

Seperti yang telah dijelaskan sebelumnya bahwa pemerintah kerap kali mengadakan hubungan hukum perjanjian/kontrak dengan pihak swasta/badan hukum perdata. Hal ini dapat dilihat misalnya pada kontrak pengadaan barang dan jasa. Pengadaan barang dan jasa merupakan kegiatan untuk memperoleh Barang/Jasa oleh Kementerian/Lembaga/Satuan Kerja Perangkat Daerah/Institusi lainnya yang prosesnya dimulai dari perencanaan kebutuhan sampai diselesaikannya seluruh kegiatan untuk memperoleh Barang/Jasa. Ketentuan pengadaan barang dan jasa diatur dalam Peraturan Presiden Nomor 54 Tahun 2010 tentang Pengadaan

²⁹ Mariam Darus Badruzaman, *Aneka Hukum Bisnis*, Alumni, Bandung, 1994, hal. 19.

³⁰ Philipus M. Hadjon (selanjutnya disebut Philipus M. Hadjon 1), *Pengantar Hukum Administrasi Indonesia*, Gadjah Mada University Press, Yogyakarta, 2001, hal. 166.

Barang dan Jasa. Pengadaan barang dan jasa yang dimaksud adalah pengadaan dengan pembiayaannya baik sebagian atau seluruhnya bersumber dari APBN/APBD. Kegiatan pengadaan barang dan jasa ini memiliki tahapan/prosedur yang telah diatur dalam Peraturan Presiden. Setelah adanya penetapan pemenang, maka pemerintah dan badan hukum tersebut mengadakan kontrak pengadaan.

Selanjutnya, meskipun teori kontrak publik belum tegas di uraikan dalam literatur di Indonesia, namun konsep ini sudah digunakan dalam negara-negara maju lainnya seperti Amerika, Singapura, Kenya, dan lain-lain. Istilah yang digunakan adalah *Government Contracts* yang diartikan sebagai Kontrak Pemerintah. Tiga karakteristik utama kontrak pemerintah di Amerika,³¹ yaitu pertama, kontrak pemerintah tunduk pada berbagai undang-undang, peraturan, dan kebijakan yang diatur demi memajukan tujuan sosial ekonomi. Kedua, kontrak Pemerintah berisi klausul wajib dimana Pemerintah memiliki hak kontraktual khusus, termasuk hak untuk secara sepihak mengubah syarat dan ketentuan kontrak atau mengakhiri kontrak. Ketiga, karena status khusus Pemerintah sebagai entitas berdaulat, klaim dan litigasi mengikuti prosedur yang unik UU Sengketa Kontrak atau *Contract Disputes Act*. Lebih lanjut bahkan Singapura, dan Kenya telah memiliki *Government Contracts Act*. Hal ini menandakan bahwa teori tentang kontrak yang dilakukan pemerintah sebagai bentuk kontrak publik dapat dibenarkan.

C. Penggunaan Instrumen Kontrak Dalam Pengelolaan Sumber Daya Alam

Sebagaimana telah dijelaskan sebelumnya bahwa Mariam Daruz Badruzaman membagi hukum kontrak dalam beberapa macam kontrak. Salah satunya adalah kontrak publik, yaitu kontrak yang sebagian atau seluruhnya dikuasai oleh hukum publik, karena salah satu pihak bertindak sebagai pemerintah.³² Namun penjelasan lebih lanjut mengenai kontrak publik masih jarang ditemukan pada literatur yang ada di Indonesia, bahkan beberapa pakar yang membahas mengenai kontrak dimana pemerintah adalah salah satu pihak (misalnya kontrak Pengadaan Barang dan Jasa), cenderung berusaha memurnikan bahwa kontrak tersebut adalah kontrak privat seperti lazimnya di mana pemerintah dianggap sebagai badan hukum yang sedang melakukan tindakan hukum perdata. Namun penulis menegaskan bahwa ketika pemerintah adalah salah satu pihak dalam kontrak, maka kontrak tersebut merupakan kontrak publik sebab pemerintah dalam melakukan tindakan selalu didasari atas fungsi-fungsi

³¹ Cornell University Law School, *Government Contracts Law : An Overview*, sumber: https://www.law.cornell.edu/wex/government_contracts

³² Lukman Santozo AZ, *Hukum Perikatan*, Setara Press, Malang, 2016, hal. 73.

pemerintahan yang diemban sehingga kontrak hanya sebagai instrumen pemerintahan. Atau dengan kata lain bahwa perbuatan pemerintah dalam membuat kontrak dapat dikatakan sebagai tindakan hukum publik dengan menggunakan instrumen hukum keperdataan (yaitu format kontrak) oleh karena kaidah-kaidah yang diterapkan bersifat dan bertujuan untuk kepentingan umum.³³

Dalam penelusuran peneliti, secara garis besar maka terdapat 3 (tiga) bentuk kontrak yang termasuk dalam lingkup kontrak publik, yaitu:

1. Perjanjian/Kontrak Pengadaan Barang dan Jasa, yakni perjanjian yang dibuat dalam rangka kegiatan untuk memperoleh barang/jasa oleh kementerian/ lembaga/satuan kerja perangkat daerah/institusi lainnya yang prosesnya dimulai dari perencanaan kebutuhan sampai diselesaikannya seluruh kegiatan untuk memperoleh barang/jasa.³⁴
2. Perjanjian/Kontrak Pengelolaan Barang Milik Negara/Daerah, yakni perjanjian yang dibuat dalam rangka pemanfaatan barang milik negara atau daerah.³⁵
3. Perjanjian/Kontrak Pengelolaan Sumber Daya Alam, yakni yakni perjanjian yang dibuat dalam rangka pemanfaatan sumber-sumber alam yang berguna dan mempunyai nilai dalam kehidupan manusia.

Hal ini didasari atas pertimbangan bahwa kontrak-kontrak pemerintah yang dilakukan dengan pihak swasta selalu tersebar dalam 3 lingkup kegiatan tersebut (pengelolaan aset, pengadaan barang dan jasa, dan pengelolaan SDA).

Pembuatan kontrak dalam tiga lingkup kegiatan pemerintah di atas tentu merupakan perwujudan dari kewajiban pemerintah dalam melaksanakan fungsi dan tugas yang diemban. Idealnya negara bertanggung jawab dan menjamin suatu standar minimum kehidupan secara keseluruhan kepada masyarakat.³⁶ Hal ini merupakan perwujudan kewajiban negara dalam

³³ Emanuel Sujatmoko, *Op.Cit.*, hal. 49.

³⁴ Pengertian Pengadaan Barang dan Jasa Pemerintah adalah kegiatan untuk memperoleh barang/jasa oleh kementerian/ lembaga/satuan kerja perangkat daerah/institusi lainnya yang prosesnya dimulai dari perencanaan kebutuhan sampai diselesaikannya seluruh kegiatan untuk memperoleh barang/jasa. Lihat dalam Pasal 1 angka 1 Peraturan Presiden RI Nomor 54 Tahun 2010 tentang Pengadaan Barang dan Jasa Pemerintah. Perpres No. 54 Tahun 2010 Tentang Pengadaan Barang/Jasa Pemerintah selama dua tahun terakhir mengalami perubahan, yaitu Perpres No. 35 Tahun 2011 tentang Perubahan Atas Peraturan Presiden No. 54 Tahun 2010 tentang Pengadaan Barang/Jasa Pemerintah. Kemudian disempurnakan Kembali dalam Perpres No. 70 Tahun 2012 tentang Perubahan Kedua Atas Peraturan Presiden No. 54 Tahun 2010 tentang Pengadaan Barang/Jasa Pemerintah.

³⁵ Barang Milik Negara (BMN) adalah semua barang yang dibeli atau diperoleh atas beban APBN atau berasal dari perolehan lainnya yang sah. Sedangkan Barang Milik Daerah (DMD) adalah semua barang yang dibeli atau diperoleh atas beban APBD atau berasal dari perolehan lainnya yang sah. Lihat dalam Pasal 1 angka 1 dan 2 Peraturan Pemerintah Nomor 6 Tahun 2006 tentang Pengelolaan Barang Milik Negara/Daerah

³⁶ Fungsi Negara menurut W. Friedman, yakni (a) negara sebagai penyelenggara kebutuhan masyarakat; (b) negara sebagai regulator, dalam arti bahwa negara memiliki kekuasaan untuk mengatur; (c) negara sebagai pengusaha; dan (d) negara sebagai wasit. Friedmann menjelaskan bahwa *“in dealing with the ‘state’..., I will... as a focus of centralized power, which results from the balance between various contending social and economic interest, and as the embodiment of certain ideas of justice and public interest encompassing the community as a*

melaksanakan fungsi negara maupun fungsi pemerintahan, yaitu sebagai *provider* atau menyelenggarakan pelayanan publik (*public service*). Dalam upaya menyelenggarakan kesejahteraan rakyat dan pelayanan publik, maka pemerintah dapat melakukan kerjasama yang merupakan bagian dari tindakan pemerintahan (*bestuurshandelingen*). Makna tindakan pemerintahan adalah tindakan atau perbuatan yang dilakukan oleh administrasi negara dalam melaksanakan tugas pemerintahan. H. J. Romeijn menegaskan bahwa tindakan-tindakan hukum administrasi adalah suatu keadaan khusus, dimaksudkan untuk menimbulkan akibat hukum dalam bidang hukum administrasi. Jadi dapat dikatakan tindakan hukum pemerintahan apabila tindakan dimaksud dilakukan oleh organ pemerintah dan menimbulkan akibat hukum khususnya bidang hukum administrasi, bukan bidang hukum yang lain seperti hukum pidana maupun hukum perdata.³⁷

Sebagaimana yang telah dijelaskan sebelumnya bahwa fungsi pemerintahan salah satunya adalah untuk memberikan pelayanan publik (*provider*). Peran Negara Kesejahteraan Modern tidak lagi terbatas untuk melindungi hak-hak individu, kebebasan dan kepentingan yang sah. Oleh karena keragaman kegiatan negara modern, perannya telah diperluas untuk mencakup penyediaan layanan publik kepada warga negara, baik melalui sektor publik maupun melalui kemitraan publik-swasta.³⁸ Sebagaimana individu melakukan usaha guna memenuhi kebutuhan dan kepentingan pribadinya, pemerintah juga dituntut untuk memenuhi kebutuhan publik secara permanen dan konstan.³⁹ Namun, pemenuhan kebutuhan pelayanan publik (misalnya barang dan jasa, pengelolaan SDA untuk kemakmuran rakyat, pengelolaan aset negara, termasuk penyediaan dan pembangunan sarana dan prasarana untuk menunjang pelayanan publik) pada prakteknya tidak dapat diupayakan sendiri oleh pemerintah. Terdapat keterbatasan yang dimiliki oleh pemerintah, sementara di sisi lain pemerintah juga diwajibkan untuk melakukan fungsi pemberdayaan sehingga pemerintah dapat memberdayakan masyarakat dengan melakukan kerjasama dengan pihak ketiga/swasta dalam melakukan suatu kegiatan tertentu yang diwujudkan dalam bentuk kontrak.

whole". W. Friedmann, *The State and The Rule of Law in a Mix Economy* (1977), sebagaimana dikutip dalam Makmud Zulkifli, *Peran Negara dalam Pengembangan Badan Usaha Milik Negara Melalui Penerapan Prinsip Good Corporate Governance*, dimuat dalam Jurnal Studi Manajemen Fakultas Ekonomi Universitas Trunojoyo Surabaya, vol. 3 No. 1, April 2009. Lihat dalam Muhammad Ilham Arisaputra, *Reforma Agraria Di Indonesia*, Sinar Grafika, Jakarta, 2015, hal. 112

³⁷ Sadjijono, *Op.Cit.*, hal. 81.

³⁸ Rana El Hussein, *The Challenge of Defining an Administrative Contract*, sumber: <http://www.hadefpartners.com/News/101/THE-CHALLENGE-OF-DEFINING-AN-ADMINISTRATIVE-CONTRACT>

³⁹ Yohanes Sogar Simamora, *Hukum Perjanjian; Prinsip Hukum Kontrak Pengadaan Barang dan Jasa oleh Pemerintah*, Laksbang PRESSindo, Yogyakarta, 2009, hal. 77.

Kontrak tersebut merupakan tindakan nyata atau tindakan faktual untuk mendukung dan menjalankan fungsi pemerintahan. Dalam kajian hukum administrasi negara, kontrak yang dimaksud tidak lain merupakan kontrak publik sebab dalam kontrak yang diadakan di mana pemerintah merupakan salah satu pihak, maka perbuatan hukum yang dilakukan oleh pemerintah tersebut dilakukan menurut hukum publik karena perbuatan-perbuatan didasarkan atas wewenang khusus atau istimewa yang diberikan oleh hukum publik dan berdasarkan ketentuan/peraturan dalam hukum publik. Oleh karenanya hanya dapat dilakukan atas wewenang-wewenang tersebut sehingga tidak setiap orang dapat melakukannya sesuai dengan keinginan (tidak bersifat otonomi individu/tidak terdapat asas kebebasan berkontrak). Di samping itu, perbuatan pemerintah dalam membuat kontrak juga dapat dikatakan sebagai tindakan hukum publik dengan menggunakan instrumen hukum keperdataan (yaitu format kontrak) sebab kaidah-kaidah yang diterapkan bersifat dan bertujuan untuk kepentingan umum.⁴⁰

Bentuk kerjasama yang dapat dilakukan oleh pemerintah dengan pihak swasta dalam upaya pemenuhan pelayanan publik atau pelaksanaan tugas-tugas pemerintahan tentu harus dapat diwujudkan melalui instrumen pemerintahan yang ada. Dalam menjalankan tugas-tugas pemerintahan, pemerintah melakukan berbagai tindakan hukum dengan menggunakan sarana atau instrumen yuridis dalam menjalankan kegiatan mengatur dan menjalankan urusan pemerintahan dan kemasyarakatan, seperti Peraturan Perundang-Undangan, Keputusan Tata Usaha Negara (KTUN), Peraturan Kebijakan, Rencana-rencana (*Het Plan*), Perizinan, dan Instrumen Hukum Keperdataan.⁴¹ Dalam kaitannya dengan pembuatan kontrak, maka sekali lagi peneliti menegaskan bahwa bentuk kontraknya hanya sebagai instrumen pemerintahan untuk menyelenggarakan fungsi-fungsi pemerintahan semata.

Penggunaan terminologi kontrak publik dimaksudkan untuk menegaskan perbedaan antara kontrak publik dan jenis kontrak lainnya. Dari berbagai literatur yang ada, peneliti menyimpulkan bahwa beberapa pakar mengakui adanya kerancuan dalam kontrak (rezim perdata) ketika Pemerintah merupakan salah satu pihaknya. Perbedaan prinsipil antara tulisan dalam beberapa literatur dengan tulisan ini adalah bagi beberapa pakar terdapat keinginan untuk memurnikan kontrak yang dilakukan dengan pemerintah menjadi rezim perdata (mengeluarkan unsur publiknya, khususnya dalam kontrak pengelolaan sumber daya alam).

⁴⁰ Emanuel Sujatmoko, *Op.Cit.*, hal. 49.

⁴¹ Ridwan HR, *Op.Cit.*, hal. 95.

Sementara penulis sepenuhnya mendasarkan bahwa kontrak tersebut merupakan kontrak publik yang memiliki karakteristik sendiri.

Apabila pemerintah sebagai wakil Negara mengadakan perjanjian dengan orang atau badan hukum privat, maka Negara sama tingkat kedudukannya dengan lawan berkontraknya (*staat op gelijke voets als een privaats persoon*). Menurut Indroharto bahwa posisi pemerintah adalah serba khusus, sekalipun dalam hubungan perdata. Hal ini disebabkan oleh:⁴²

1. Pemerintah tidak dapat melepaskan dirinya sebagai penjaga dan pemelihara kepentingan umum, dengan kewajiban memperhatikan ketentuan hukum pada umumnya;
2. Kekuatan mengikat perjanjian antara pemerintah dan warga masyarakat apalagi tentang wewenang pemerintah tidak dapat sama atau seperti perjanjian antar warga;
3. Pengakuan Paul Scholten, bahwa batas antara bidang hukum sukar diadakan dan ada tanda-tanda bahwa hukum publik makin hari makin meluas dan menggerogoti segi hukum lain. Demikian pula Crice Le Roy menyebutkan bahwa hukum administrasi menggerogoti ranting-ranting hukum lain, karena perkembangan negara menuju ke negara kesejahteraan (*welfare state*). Karena itu, campur tangan pemerintah dalam kehidupan kemasyarakatan dan kenegaraan bertambah dalam dan jauh;
4. Dalam perjanjian hubungan vertikal masih kuat berlaku. Penetapan syarat-syarat secara sepihak oleh pemerintah melalui “kontrak standar” dan “kontrak adhesi” yaitu perjanjian yang telah disiapkan oleh pemerintah hingga bagi pihak lawan berkontrak hanya ada pilihan “menerima” atau “menolak” (*take it or leave it*).

Dalam suasana yang demikian, terlihat sulit untuk menampik nuansa hukum publik dalam perjanjian antara pemerintah dengan orang atau badan hukum privat. Oleh karena itu, pendapat Utrecht yang cenderung mengenyampingkan hubungan hukum privat dari ilmu hukum administrasi negara perlu mendapat peninjauan kembali.⁴³

Tindakan hukum pemerintah, bahkan dalam membuat kontrak, memang merupakan tindakan hukum publik. Nuansa kepentingan umum sangat erat kaitannya dalam tindakan pemerintah. Loeff, Dooyewerd, dan Scholten pada pokoknya berpendapat bahwa administrasi negara dalam menjalankan tugas pemerintahan tidak dapat memakai hukum privat. Sementara Huart, Krenenburg, dan Wiarda pada pokoknya berpendapat bahwa dalam beberapa hal tertentu administrasi negara dapat menggunakan hukum privat, tetapi dalam menyelesaikan suatu soal khusus dalam lapangan administrasi negara, telah tersedia peraturan-peraturan hukum publik. Karena itu, administrasi negara hanya dapat menggunakan peraturan-peraturan hukum publik itu dan tidak dapat menggunakan peraturan hukum privat.⁴⁴

⁴² Irfan Fachruddin, *Op.Cit.*, hal. 65-66. Lihat juga dalam Indroarto, *Perbuatan Pemerintah Menurut Hukum Publik dan Hukum Perdata*, Lembaga Penelitian dan Pengembangan Hukum Administrasi Negara (LPP-HAN), Bogor-Jakarta, 1995, hal. 171.

⁴³ Irfan Fachruddin, *Ibid*, hal. 65-66

⁴⁴ *Ibid*, hal. 63-64.

Lebih lanjut Krenenburg menjelaskan bahwa:

Alat-alat pemerintahan dapat menggunakan aturan-aturan hukum privat yang berlaku bilamana penyelenggaraan kepentingan-kepentingan khusus (kepentingan-kepentingan yang hanya terdapat dalam lapangan *bestuur* dan *bestuurszorg*) tidak memerlukan kaidah khusus yang hanya terdapat dalam lapangan hukum tata negara dan lapangan hukum administrasi negara dan memuat jaminan bagi yang diperintah. Apabila penyelenggaraan kepentingan khusus tersebut memerlukan kaidah-kaidah khusus, administrasi negara tidak boleh menggunakan hukum privat, dengan demikian tiap perjanjian menurut hukum privat yang telah diadakan administrasi negara itu bertentangan dengan asas ini dan dapat dianggap tidak berlaku karena bertentangan dengan ketertiban umum.⁴⁵ Alasannya adalah dalam hal demikian tidak dapat dizinkan bahwa administrasi negara menggunakan peraturan-peraturan hukum lain, yaitu peraturan yang terdapat dalam lapangan hukum privat, dengan maksud membebaskan diri dari pada syarat-syarat yang telah ditentukan dalam hukum tata negara dan hukum administrasi negara.⁴⁶

Penjelasan Krenenburg di atas menegaskan bahwa tindakan hukum pemerintah harus didasarkan pada hukum publik. Pemerintah tidak boleh membebaskan diri dari ketentuan dalam hukum publik karena pemerintah melaksanakan *bestuurszorg*, yaitu penyelenggaraan kesejahteraan umum.

Dasar hukum tindakan pemerintah untuk melaksanakan fungsi-fungsi pemerintahan dalam kaitannya dengan pengelolaan sumber daya alam adalah Undang-Undang 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan (selanjutnya disebut Undang-Undang Administrasi Pemerintahan). Undang-Undang Administrasi Pemerintahan menjadi landasan hukum oleh karena pengelolaan sumber daya alam dilaksanakan untuk mendukung pelaksanaan fungsi-fungsi pemerintahan dan ditujukan untuk kemakmuran rakyat Indonesia.

Dalam kontrak pengelolaan sumber daya alam, pada prinsipnya apa yang akan dituangkan dalam kontrak sebagai klausul kontrak sudah diatur dalam peraturan perundang-undangan terkait. Misalnya Kontrak Karya dalam pengelolaan mineral dan batubara, klausul-klausulnya pada prinsipnya menegaskan isi Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2009 tentang Mineral dan Batubara dan peraturan perundang-undangan lainnya yang terkait. Secara ideal, yang dinegosiasikan dalam kontrak pengelolaan sumber daya alam hanyalah hal-hal yang khusus mengenai teknis saja. Dengan demikian, maka tidak ada negosiasi terkait klausul kontrak dalam kontrak pengelolaan sumber daya alam.

Dalam UUD NRI 1945 termaktub hak menguasai negara, khususnya pada Pasal 33 ayat (2) dan (3). Hak Menguasai Negara dipegang oleh negara sebagai organisasi kekuasaan

⁴⁵ *Ibid*, hal. 64.

⁴⁶ *Ibid*, hal. 65.

tertinggi Bangsa Indonesia. Hak Menguasai Negara ini meliputi seluruh sumber daya alam yang ada di Indonesia. Hak Menguasai Negara ini idealnya tidak dapat dipindahkan kepada pihak lain, tetapi untuk pengelolaannya dapat dilimpahkan kepada daerah maupun kepada pihak ketiga dengan pemberian penguasaan tertentu.⁴⁷

Dalam kaitannya dengan tindakan pemerintah melakukan perjanjian (berkontrak) dengan pihak lain, maka untuk mengkonstruksikan Negara sebagai badan hukum akan memiliki titik lemah, yakni *Pertama* bahwa suatu badan hukum memiliki kekayaan tersendiri sedangkan pemerintah tidak memiliki kekayaan, kekayaan alam Indonesia adalah kepunyaan bangsa Indonesia secara utuh dan menyeluruh. *Kedua*, bahwa tindakan pemerintah semata-mata diarahkan untuk menjamin kemakmuran rakyat. Dalam pengelolaan sumber daya alam, maka tindakan pemerintah bekerjasama dengan pihak lain haruslah disandarkan pada upaya peningkatan kesejahteraan rakyat. Jika Negara dikonstruksikan sebagai badan hukum, maka akan mendegradasi kekuasaan negara atas sumber daya alam yang dimilikinya karena negara akan kehilangan otoritas dalam mengatur pengelolaan sumber daya alam yang dimiliki dalam menjamin kesejahteraan rakyat.

Dalam Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 36/PUU-X/2012 dijelaskan bahwa:

Dalam KKS, BP Migas bertindak mewakili Pemerintah sebagai pihak dalam KKS dengan Badan Usaha atau Bentuk Usaha Tetap yang mengelola Migas. Dalam posisi yang demikian, hubungan antara BP Migas (negara) dengan Badan Usaha atau Bentuk Usaha Tetap adalah hubungan yang bersifat keperdataan yaitu menempatkan posisi negara dan Badan Usaha atau Bentuk Usaha Tetap yang mengelola Migas dalam posisi yang sederajat. Dalam hal ini ketika kontrak telah ditandatangani, negara menjadi terikat pada isi KKS. Akibatnya, negara kehilangan diskresi untuk membuat regulasi bagi kepentingan rakyat yang bertentangan dengan isi KKS, sehingga negara kehilangan kedaulatannya dalam penguasaan sumber daya alam yaitu kedaulatan untuk mengatur Migas yang bertentangan dengan isi KKS. Padahal negara, sebagai representasi rakyat dalam penguasaan sumber daya alam harus memiliki keleluasaan membuat aturan yang membawa manfaat bagi sebesar-besarnya kemakmuran rakyat. Menurut Mahkamah hubungan antara negara dengan swasta dalam pengelolaan sumber daya alam tidak dapat dilakukan dengan hubungan keperdataan, akan tetapi harus merupakan hubungan yang bersifat publik yaitu berupa pemberian konsesi atau perizinan yang sepenuhnya di bawah kontrol dan kekuasaan negara.⁴⁸

Kontrak keperdataan akan mendegradasi kedaulatan Negara atas sumber daya alam yang dimilikinya. Hubungan antara Negara dan sumber daya alam sepanjang dikonstruksi dalam bentuk kontrak yang melibatkan Pemerintah sebagai salah satu pihak (dalam rezim

⁴⁷ Muhammad Ilham Arisaputra, *Op.Cit.*, hal. 109

⁴⁸ Lihat Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 36/PUU-X/2012 tentang Pengujian Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2001 tentang Minyak dan Gas Bumi Terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, hal. 108.

hukum privat) akan bertentangan dengan prinsip penguasaan negara yang dimaksud oleh konstitusi. Negara tidak dapat disederajatkan dengan badan hukum atau badan usaha karena akan melemahkan posisi Negara sebagai organisasi kekuasaan tertinggi.⁴⁹

Berdasarkan pemaparan di atas dan berdasarkan hasil kajian penulis, maka kontrak yang tepat digunakan adalah kontrak publik karena memiliki karakteristik-karakteristik tersendiri sebagaimana telah dipaparkan sebelumnya. Kontrak publik dalam pengelolaan kekayaan negara, khususnya pengelolaan sumber daya alam dapat dijadikan instrumen pemerintahan dalam melakukan perhubungan hukum dengan pihak lain (swasta dan bahkan pihak asing) dalam rangka pelaksanaan fungsi-fungsi pemerintahan. Penggunaan instrumen kontrak publik tidak akan mereduksi kedudukan pemerintah sebagai penguasa sehingga tidak mengancam kedaulatan negara.

Kontrak publik sebagai instrumen pemerintahan dalam kajian peneliti merupakan turunan dari perizinan. Menurut Philipus M. Hadjon⁵⁰ bahwa Izin merupakan salah satu instrumen yang paling banyak digunakan dalam hukum administrasi, untuk mengemudikan tingkah laku para warga. Selain itu izin juga dapat diartikan sebagai dispensasi atau pelepasan/pembebasan dari suatu larangan. Terdapat juga pengertian izin dalam arti sempit maupun luas:

- a. Izin dalam arti luas yaitu semua yang menimbulkan akibat kurang lebih sama, yakni bahwa dalam bentuk tertentu diberi perkenaan untuk melakukan sesuatu yang mesti dilarang.
- b. Izin dalam arti sempit yaitu suatu tindakan dilarang, terkecuali diperkenankan, dengan tujuan agar ketentuan-ketentuan yang bersangkutan dengan perkenaan dapat dengan teliti diberikan batas-batas tertentu bagi tiap kasus.

Secara umum tujuan dan fungsi dari perizinan adalah untuk pengendalian dari aktivitas aktivitas pemerintah terkait ketentuan-ketentuan yang berisi pedoman yang harus dilaksanakan baik oleh yang berkepentingan ataupun oleh pejabat yang diberi kewenangan. Philipus M. Hadjon⁵¹ menjelaskan bahwa motif-motif untuk menggunakan sistem izin dapat berupa (1) Mengendalikan perilaku warga; (2) Mencegah bahaya bagi lingkungan hidup; (3) Melindungi objek-objek tertentu; (4) Membagi sumber daya yang terbatas; dan (5) Mengarahkan aktivitas.

Dengan demikian, maka penulis dapat menegaskan bahwa implementasi dari perizinan secara khusus untuk kegiatan pengelolaan sumber daya alam adalah kontrak publik sebab dalam beberapa peraturan perundang-undangan yang mengatur tentang kegiatan pemerintahan

⁴⁹ *Ibid*, hal. 108

⁵⁰ Philipus M. Hadjon (selanjutnya disebut Philipus M. Hadjon 2), *Pengantar Hukum Perizinan*, Yuridika, Surabaya, 1993, hal.2-3.

⁵¹ *Ibid*, hal. 4.

tersebut semuanya dilaksanakan dalam bentuk perjanjian/kontrak. Namun demikian, sekali lagi ditegaskan oleh penulis bahwa instrumen perjanjian/kontrak yang digunakan bukanlah kontrak privat tetapi kontrak publik dengan karakteristiknya tersendiri.

Kekayaan negara adalah semua bentuk kekayaan hayati dan non hayati berupa benda berwujud maupun tidak berwujud, baik bergerak maupun tidak bergerak, kesemuanya dikuasai oleh negara dan digunakan untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat sesuai dengan amanah konstitusi. Penguasaan negara atas kekayaan alam ini dilakukan dalam rangka penyelenggaraan fungsi-fungsi pemerintahan untuk mencapai tujuan negara sebagaimana termaktub dalam Alenia keempat Pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Dalam pengelolaan sumber daya alam terdapat instrumen Kontrak Karya untuk pengelolaan mineral dan batubara serta Kontrak Kerja Sama untuk pengelolaan minyak dan gas bumi. Sebelum adanya Kontrak Karya dan Kontrak Kerja Sama, untuk mengelola sumber daya alam menggunakan instrumen konsesi di mana konsesi merupakan perjanjian antara pemerintah dengan pihak swasta untuk melakukan eksplorasi dan eksploitasi kekayaan bahan galian. Pemegang konsesi memiliki kewenangan yang sangat luas yang meliputi kewenangan publik, seperti mendirikan lapangan terbang, pelabuhan laut, sarana transportasi sendiri, serta hak kepemilikan atas hasil pertambangan dan hak atas tanah di atas permukaan. Hal ini menjadikan pemilik hak konsesi dapat dengan bebas melokalisasi areanya dengan semua kebijakan yang bersumber langsung dari pemegang konsesi.⁵²

Dalam Pasal 1 angka 20 Undang-Undang Administrasi Pemerintahan menjelaskan bahwa konsesi adalah keputusan pejabat pemerintahan yang berwenang sebagai wujud persetujuan dari kesepakatan badan dan/atau pejabat pemerintahan dengan selain badan dan/atau pejabat pemerintahan dalam pengelolaan fasilitas umum dan/atau sumber daya alam dan pengelolaan lainnya sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan. Jauh sebelum adanya Undang-Undang Administrasi Pemerintahan ini, konsesi sendiri telah termasuk dalam ranah hukum administrasi negara sebagai perizinan yang bersifat publik. Jadi konsesi merupakan bentuk dari perizinan pengelolaan sumber daya alam. Jika konsesi merupakan bagian dari izin sebagaimana dijelaskan, maka tentunya pihak pemerintah yang mewakili Negara sebagai penguasa tidak setara dengan pihak investor atau. Hal ini tentunya tidak akan mereduksi kedudukan negara ataupun mendegradasi kedaulatan negara.

⁵² Resvani, *Apa Sih Perbedaan Konsesi, Kontrak Karya, dan Perizinan di Pertambangan?*, sumber: <https://resvani.com/apa-sih-perbedaan-konsesi-kontrak-karya-dan-perizinan-di-pertambangan/>

Konsesi berbeda dengan Kontrak Karya dan Kontrak Kerja Sama dimana dalam Kontrak Karya dan Kontrak Kerja Sama menempatkan Negara pada kedudukan yang setara dengan pihak investor atau pengelola. Jika kedudukan Negara disejajarkan atau setara dengan pihak investor atau pengelola, maka tentunya Negara rentan akan gugatan dari pihak investor. Namun apabila pemerintah memperhatikan kapasitasnya sebagai penguasa, maka pemerintah memiliki kewenangan dan kekebalan hukum berdasarkan prinsip *state immunity*. Dalam prinsip sebagai penguasa, pemerintah berhak untuk menghentikan secara pihak perjanjian kerja sama dalam rangka melindungi hak-hak adat, mengutamakan hak asasi manusia dan lingkungan, serta tak sejalan dengan hukum yang berlaku. Hal inilah yang kemudian dipertegas oleh Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 36/PUU-X/2012 tentang Pengujian Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2001 tentang Minyak dan Gas Bumi Terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 yang pada prinsipnya tidak membenarkan kedudukan Negara dipandang sederajat dengan pihak kontraktor dalam melakukan perjanjian/kontrak.

Ketika pihak swasta melakukan kontrak dengan pemerintah di mana objek perjanjian adalah dalam rangka pelayanan publik, maka pihak swasta yang kemudian ditarik sebagai pelaksana tugas pemerintahan atau pelayan publik. Dengan demikian, maka penulis dapat kembali menegaskan bahwa perjanjian atau kontrak yang dilakukan oleh pemerintah yang mewakili Negara adalah kontrak publik dengan karakteristiknya tersendiri yang berbeda dengan kontrak privat. Kontrak publik ini merupakan instrumen yang digunakan pemerintah dalam menjalankan fungsi-fungsi pemerintahan sebagaimana diatur dalam peraturan perundang-undangan dan kontrak publik ini merupakan bentuk kegiatan (turunan) dari perizinan yang dikeluarkan oleh pemerintah itu sendiri dalam rangka pengadaan barang/jasa pemerintah, pengelolaan barang milik negara/daerah, dan pengelolaan sumber daya alam Indonesia.

KESIMPULAN DAN SARAN

Pengelolaan sumber daya alam didasarkan pada prinsip Hak Menguasai Negara. Dalam pelaksanaannya, khususnya dalam berkontrak, kedudukan Negara tidak dapat disejajarkan dengan pihak kontraktor sebab Negara yang dalam hal ini diwakili oleh pemerintah tunduk pada hukum publik dan tindakan-tindakan yang diambilnya, terutama berkontrak, adalah untuk penyelenggaraan fungsi-fungsi pemerintahan. Dalam konteks ini, kontrak yang digunakan adalah kontrak publik, bukan kontrak privat. Penggunaan instrumen kontrak publik dalam pengelolaan sumber daya alam tidak akan mereduksi kedudukan pemerintah sebagai penguasa

sehingga tidak mengancam kedaulatan negara. Untuk itu, maka diperlukan penegasan terhadap kontrak publik dalam peraturan perundang-undangan yang isinya memungkinkan negara (pemerintah) untuk melakukan hubungan hukum dengan pihak lain dalam bentuk kontrak. Selain itu, perlu pula untuk menyusun kerangka atau format standar kontrak publik untuk menghindari praktik-praktik yang dilakukan oleh pemerintah dalam membuat kontrak yang dapat mengakibatkan kerugian terhadap kekayaan negara.

DAFTAR PUSTAKA

- Cornell University Law School, *Government Contracts Law : An Overview*, sumber: https://www.law.cornell.edu/wex/government_contracts
- Emanuel Sujatmoko, *Bentuk Hukum dan Penyelesaian Sengketa Kerjasama Antar Pemerintahan Daerah*, Ringkasan Disertasi, Fakultas Hukum Universitas Brawijaya, Malang, 2012.
- Indroarto, *Perbuatan Pemerintah Menurut Hukum Publik dan Hukum Perdata*, Lembaga Penelitian dan Pengembangan Hukum Administrasi Negara (LPP-HAN), Bogor-Jakarta, 1995.
- Irfan Fachruddin, *Pengawasan Peradilan Administrasi Terhadap Tindakan Pemerintah*, PT. Alumni, Bandung, 2004.
- Lukman Santozo AZ, *Hukum Perikatan*, Setara Press, Malang, 2016.
- Mariam Darus Badruzaman, *Aneka Hukum Bisnis*, Alumni, Bandung, 1994.
- Muhadam Labolo, *Memahami Ilmu Pemerintahan; Suatu Kajian, Teori, Konsep dan Pengembangannya*, PT. Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2006.
- Muhammad Ilham Arisaputra, *Reforma Agraria Di Indonesia*, Sinar Grafika, Jakarta, 2015.
- Philipus M. Hadjon, *Pengantar Hukum Administrasi Indonesia*, Gadjah Mada University Press, Yogyakarta, 2001.
- , *Pengantar Hukum Perizinan*, Yuridika, Surabaya, 1993.
- Rana El Hussein, *The Challenge of Defining an Administrative Contract*, sumber: <http://www.hadefpartners.com/News/101/THE-CHALLENGE-OF-DEFINING-AN-ADMINISTRATIVE-CONTRACT>
- Ridwan HR, *Hukum Administrasi Negara*, UII Press, Yogyakarta, 2003.
- Resvani, *Apa Sih Perbedaan Konsesi, Kontrak Karya, dan Perizinan di Pertambangan?*, sumber: <https://resvani.com/apa-sih-perbedaan-konsesi-kontrak-karya-dan-perizinan-di-pertambangan/>

Sadjijono, *Memahami Beberapa Bab Pokok Hukum Administrasi*, LaksBang Pressindo, Yogyakarta, 2008.

Safri Nugraha, *et.al.*, *Hukum Administrasi Negara*, Badan Penerbit Fakultas Hukum Universitas Indonesia, Jakarta, 2005.

Yohanes Sogar Simamora, *Hukum Perjanjian; Prinsip Hukum Kontrak Pengadaan Barang dan Jasa oleh Pemerintah*, Laksbang PRESSindo, Yogyakarta, 2009.

**IMPLEMENTASI NILAI KEADILAN SOSIAL
YANG TERKANDUNG PADA UUD NEGARA RI TAHUN 1945
KE DALAM BERBAGAI UNDANG-UNDANG BIDANG SUMBERDAYA ALAM**

E f e n d i

*Fakultas Hukum
Universitas Syiah Kuala Darussalam, Banda Aceh
efendi.idris1967@gmail.com*

ABSTRAK

Salah satu sarana untuk mencapai tujuan negara berupa terwujudnya masyarakat adil dan makmur adalah melalui pembentukan undang-undang bidang sumberdaya alam. Dalam kenyataannya, meskipun Undang-Undang Bidang sumberdaya alam sudah dilahirkan, tetapi perwujudan keadilan sosial berupa kemakmuran rakyat belum sepenuhnya tercapai. Untuk itu guna menemukan akar masalah dari persoalan ini penting kiranya untuk dikaji tentang bagaimanakah yang dimaksud dengan konsep keadilan sosial berkaitan dengan pemanfaatan sumberdaya alam dan bagaimanakah implementasi nilai keadilan yang terdapat pada alinea ke empat dan Pasal 33 ayat (3) UUD NRI Tahun 1945 ke dalam undang-undang bidang sumberdaya alam. Penelitian ini merupakan penelitian hukum normatif, untuk itu pendekatan yang digunakan untuk membahas permasalahan ini adalah Pendekatan konseptual dan pendekatan perundang-undangan. Pengelolaan sumberdaya alam dapat dikatakan berkeadilan sosial apabila dalam pengelolaannya, negara mampu mewujudkan masyarakat yang adil dan makmur. Nilai keadilan sosial yang terkandung dalam alinea ke empat pembukaan dan Pasal 33 ayat (3) UUD NRI Tahun 1945 ke dalam berbagai undang-undang bidang sumberdaya alam sudah terakomodir, tetapi dari beberapa Putusan Mahkamah Konstitusi yang membatalkan sebagian dari norma yang ada dalam undang-undang bidang sumberdaya alam, memperlihatkan masih ada norma yang belum mencerminkan nilai keadilan dimaksud.

Kata Kunci: Nilai keadilan, undang-undang, sumberdaya alam

PENDAHULUAN

Penyusunan pembukaan UUD Negara RI Tahun 1945 dilandasi oleh piagam Jakarta Tanggal 22 Juni 1945, sedangkan Piagam Jakarta tersebut dilandasi oleh jiwa Pidato Bung Karno Pada tanggal 1 Juni 1945, yang kini terkenal sebagai Pidato lahirnya Pancasila.⁵³ Dengan demikian Pancasila merupakan suatu rangkaian kesatuan dengan UUD Negara RI Tahun 1945. Rangkaian kesatuan ini terlihat dengan jelas dalam teks Pancasila yang terdapat pada alinea keempat dari pembukaan UUD Negara RI Tahun 1945, yang berbunyi:

Kemudian daripada itu untuk membentuk suatu Pemerintahan Negara Indonesia yang melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia dan untuk memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa, dan ikut melaksanakan ketertiban dunia yang berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi dan keadilan sosial, maka disusunlah Kemerdekaan Kebangsaan Indonesia itu

⁵³ Soesanto Darmosoegono, *Falsafah Pancasila*, Alumni, Bandung, 1983, hlm. 10

dalam suatu Undang-undang Dasar Negara Indonesia, yang terbentuk dalam suatu susunan Negara Republik Indonesia yang berkedaulatan rakyat dengan berdasarkan kepada: Ketuhanan Yang Maha Esa, Kemanusiaan yang adil dan beradab, Persatuan Indonesia, dan Kerakyatan yang dipimpin oleh hikmat kebijaksanaan dalam Permusyawaratan/ Perwakilan, serta dengan mewujudkan suatu Keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia.

Bunyi alinea Ke empat Pembukaan UUD Negara RI Tahun 1945, dikaitkan dengan Pasal 33 ayat (3) UUD Negara RI Tahun 1945 yang berbunyi, Bumi dan air dan kekayaan alam yang terkandung didalamnya dikuasai oleh Negara dan dipergunakan untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat, menunjukkan adanya rangkaian kesatuan diantara keduanya, karena pada alinea ke empat pembukaan UUD Negara RI Tahun 1945 tersebut adanya kalimat untuk memajukan kesejahteraan umum.

Pancasila merupakan suatu falsafah, pandangan hidup negara dan bangsa Indonesia. Pandangan hidup tersebut bukanlah hanya sebagai tujuan belaka, tetapi juga cara atau jalan untuk mencapai tujuan/cita-cita berupa terwujudnya masyarakat adil dan makmur. Kaitannya dengan terwujudnya masyarakat adil dan makmur ini, maka sumberdaya alam merupakan salah satu sarana untuk mencapai kearah itu. Oleh karenanya berbicara tentang sumberdaya alam akan selalu berkaitan dengan pemerataan distribusi sumberdaya alam, dan berbicara distribusi sumberdaya alam tidak dapat dilepaskan dari pembicaraan pemerataan distribusi dan seterusnya hingga pada taraf pencapaian keadilan bagi seluruh rakyat Indonesia. Sehingga Persoalan keadilan dalam pengelolaan sumberdaya alam dapat dikatakan sebagai suatu persoalan esensial di dalam kehidupan bernegara, khususnya dalam menciptakan stabilitas di dalam masyarakat. Hal ini dikarenakan sumberdaya alam merupakan sumber kehidupan bagi masyarakat. Bahkan karena begitu esensinya persoalan keadilan dalam pengelolaan sumber daya alam bagi masyarakat, Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria menempatkannya dalam bagian menimbang dengan bunyi “.....bumi, air dan ruang angkasa, sebagai karunia Tuhan Yang Maha Esa mempunyai fungsi yang amat penting untuk membangun masyarakat yang adil dan makmur.

Salah satu sarana untuk mencapai tujuan negara berupa terwujudnya masyarakat adil dan makmur sebagaimana dimaksud oleh Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 adalah melalui pembentukan undang-undang bidang sumberdaya alam. Dalam kenyataannya, meskipun Undang-Undang Bidang sumberdaya alam sudah dilahirkan, tetapi perwujudan keadilan sosial berupa kemakmuran rakyat belum sepenuhnya tercapai. Untuk itu guna menemukan akar masalah dari persoalan ini penting kiranya untuk dikaji tentang

bagaimanakah yang dimaksud dengan konsep keadilan sosial berkaitan dengan pemanfaatan sumberdaya alam dan bagaimanakah implementasi nilai keadilan yang terdapat pada alinea ke empat dan Pasal 33 ayat (3) UUD NRI Tahun 1945 ke dalam undang-undang bidang sumberdaya alam.

METODE PENELITIAN

Penelitian ini merupakan penelitian hukum normatif, pendekatan yang digunakan dalam penelitian ini adalah Pendekatan konseptual (*conceptual approach*) dan pendekatan perundang-undangan (*statute approach*). Pendekatan konseptual (*conceptual approach*) digunakan untuk menjelaskan berbagai konsep yang berkaitan dengan keadilan sosial dalam pemanfaatan sumberdaya alam. Sedangkan pendekatan perundang-undangan (*statute approach*) digunakan untuk mengungkapkan berbagai hal yang berkaitan dengan penerapan asas keadilan sosial yang terkandung dalam UUD Negara RI Tahun 1945 ke dalam berbagai Undang-Undang Bidang Sumberdaya Alam.

Data dalam penelitian ini hanya bersumber pada data sekunder, dan dikumpulkan dengan cara mengunjungi perpustakaan dan menggunakan teknologi elektronik yaitu dengan mengunduh berbagai situs internet yang ada kaitannya dengan penelitian ini. Sedangkan Analisis data dilakukan secara diskriptif yaitu dengan pemaparan pemikiran yang berkaitan dengan konsep keadilan sosial dalam pemanfaatan sumberdaya alam dan implementasi nilai keadilan yang terdapat pada Alinea Ke Empat Dan Pasal 33 Ayat (3) UUD NRI Tahun 1945 ke dalam undang-undang bidang sumberdaya alam.

PEMBAHASAN

1. Konsep Keadilan Sosial Dalam Pemanfaatan Sumberdaya Alam

Pembentukan Hukum oleh Negara ditujukan untuk mewujudkan kepastian, keadilan dan kebergunaan. Artinya, setiap norma hukum harus menghasilkan keseimbangan antara nilai kepastian (*certainty, zekerheid*), keadilan (*equity, billijkheid, evenredigheid*) dan kebergunaan (*utility*).⁵⁴ Apabila tujuan hukum semata-mata hanya untuk mewujudkan keadilan saja, maka tidak akan tercapainya keseimbangan, sehingga akan bertentangan dengan kenyataan, sebaliknya juga akan terjadi kesenjangan jika tujuan hukum hanya untuk mewujudkan kebergunaan, karena ia akan bertentangan

⁵⁴ Jimly Assiddiqie, *Perihal Undang-Undang*, Konstitusi Press, Jakarta, 2005, hlm. 4.

dengan nilai keadilan. Begitu pula jika tujuan hukum hanya untuk mewujudkan kepastian hukum, maka ia akan menggeser nilai keadilan dan kegunaan dalam masyarakat.⁵⁵ Oleh karena itu dalam setiap pembentukan hukum, terutama yang berkaitan dengan pembentukan peraturan perundang-undangan bidang sumberdaya alam harus dapat memberikan kepastian, keadilan dan kebergunaan.

Dilihat dari sisi keadilan, menurut Mochtar Kusumaatmadja dan Arief Sidharta, tujuan hukum tidak dapat dilepaskan dari tujuan akhir dari hidup bermasyarakat dan tidak dapat dilepaskan dari nilai-nilai dan falsafah hidup yang menjadi dasar hidup masyarakat, yang akhirnya bermuara pada keadilan.⁵⁶ Dasar nilai-nilai dan falsafah yang dimaksudkan di sini terdapat dalam berbagai sila dari Pancasila yang termaktub dalam alinea ke empat Pembukaan UUD Negara RI Tahun 1945, terutama yang tercantum dalam sila ke 2 (dua) dan sila ke 5 (lima). Pada sila ke 2 (dua) Pancasila dinyatakan bahwa “kemanusiaan yang adil dan beradab” yang berarti mengakui kemanusiaan manusia pribadi sebagai keutuhan. Sedangkan pada sila ke 5 (lima) dinyatakan “keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia”, yang berarti keadilan sosial, yang merupakan pencakupan dari kemasyarakatan dan keadilan.

Secara umum, hukum merupakan suatu sarana secara substantif maupun procedural yang digunakan untuk mengukur suatu keadilan, sehingga hukum dapat dijadikan sebagai alat untuk mencapai keadilan. Oleh karena itu dalam setiap pembentukannya (termasuk hukum yang berkaitan dengan sumberdaya alam), nilai-nilai keadilan yang terkandung dalam sila ke 2 (dua) dan sila ke 5 (lima) dari Pancasila harus dijadikan sebagai asas hukum dalam setiap pembentukan peraturan perundang-undangan yang berkaitan dengan kemakmuran dan kesejahteraan rakyat. Bahkan dalam setiap pembentukan peraturan perundang-undangan yang berkaitan dengan sumberdaya alam harus diberikan ruang untuk menjamin terciptanya keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia, dalam arti peraturan perundang-undangan harus mengatur adanya perbedaan sosial dan ekonomi warga masyarakat sedemikian rupa, sehingga dapat memberikan manfaat yang paling besar bagi mereka yang kurang beruntung. Mereka yang kurang mempunyai peluang untuk mencapai prospek kesejahteraan, pendapatan,

⁵⁵ Chairul Arrasjid, *Dasar-Dasar Ilmu Hukum*, Sinar Grafika, Jakarta, 2004, hlm.47.

⁵⁶ Mochtar Kusumaatmadja dan Arief Sidharta, *Pengantar Ilmu Hukum Suatu Pengenalan Pertama Ruang Lingkup Berlakunya Ilmu Hukum*, Alumni, Bandung, 2000, hlm. 52.

dan otoritas, harus diberikan perlindungan khusus, bukan dibiarkan bersaing secara bebas dengan yang kuat karena hal itu pasti tidak akan adil.⁵⁷

Kaitannya dengan hal di atas, John Rawls mengatakan bahwa setiap orang mempunyai hak yang sama atas kebebasan dasar yang paling luas sebanding dengan kebebasan dasar yang serupa bagi semua orang lainnya. Ketidaksamaan sosial dan ekonomi itu harus diatur sedemikian rupa, sehingga ketidaksamaan itu akan menguntungkan mereka yang paling kurang beruntung dan bertalian dengan kedudukan dan jabatan yang terbuka bagi semua orang dalam keadaan yang menjamin persamaan peluang yang layak.⁵⁸

Berdasarkan pendapat John Rawls di atas, maka nilai keadilan tidaklah dapat ditawarkan dan mesti diwujudkan dalam kehidupan masyarakat dengan tetap menjaga keseimbangan kepentingan dari masyarakat itu sendiri. Keadilan itu dapat dikatakan benar apabila dapat mencegah ketidakadilan yang lebih luas. Untuk Hal ini John Rawls merinci beberapa prinsip keadilan:

1. Terpenuhinya hak yang sama terhadap kebebasan dasar (*equal liberties*);
2. Perbedaan ekonomi dan sosial harus diatur, sehingga akan menjadi kondisi yang positif. Berupa terciptanya keuntungan maksimum yang *reasonable* untuk setiap orang termasuk bagi pihak yang lemah dan terciptanya kesempatan bagi semua orang.⁵⁹

Berkaitan dengan pengelolaan sumberdaya alam yang berkeadilan, menurut M. Yazid Fathoni, adalah pengelolaan sumber daya alam yang dilakukan oleh negara yang mampu memberikan derajat kebahagiaan kepada masyarakatnya secara keseluruhan. Derajat kebahagiaan masyarakat secara keseluruhan tersebut akan dapat dilihat dan terlihat jika individu-individu dalam masyarakat mendapat kepuasan.⁶⁰ Hal ini senada dengan yang disampaikan oleh Bagir Manan, bahwa negara tidak semata-mata sebagai penjaga keamanan, tetapi Negara adalah sebagai pemikul utama tanggungjawab dalam merwujudkan keadilan sosial, kesejahteraan umum, dan sebesar-besarnya kemakmuran rakyat.⁶¹ Dengan

⁵⁷ Bernal L Tanya, dalam Otong Rosadi, *Pertambangan dan Kehutanan, Dalam Perspektif Cita Hukum Pancasila*, Thafa Media, Yogyakarta, 2012, hlm.5.

⁵⁸ John Rawls, dalam Achmad Sodiki, *Politik Hukum Agraria*, Konstitusi Press (Konpress), Jakarta, 2013, hlm.161.

⁵⁹ John Rawls, dalam Munir Fuady, *Dinamika Teori Hukum*, Ghalia Indonesia, Bogor, 2010, hlm. 94.

⁶⁰ M. Yazid Fathoni, *Konsep Keadilan Dalam Pengelolaan Dan Pemanfaatan Sumber Daya Alam Menurut Undang-Undang Pokok Agraria Tahun 1960*, Jurnal Ius, Vol I Nomor 1 April 2013, Hlm. 47.

⁶¹ Bagir Manan, dalam Abrar Saleng, *Hukum Pertambangan*, UII Press, Yogyakarta, 2004. hlm. 47.

demikian dapat dikatakan bahwa mensejahterakan masyarakat, di dalamnya terkandung makna keadilan sosial yang merupakan landasan legitimasi keberadaan Negara. Keadilan sosial menjadi prinsipil, karena realitas politik dan hukum disepanjang sejarah jatuh bangunnya bangsa-bangsa di dunia, mengajarkan bahwa kekuatan yang paling dahsyat yang dapat memporak-porandakan bangunan masyarakat sebagai suatu bangsa adalah ketidakadilan sosial.⁶² Oleh sebab itu untuk mengantisipasi ketidakadilan ini, Negara Republik Indonesia Dalam alinea ke IV Pembukaan UUD Negara RI Tahun 1945 menjamin adanya perwujudan keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia. Khususnya berkaitan dengan aspek pengelolaan sumberdaya alam sebagaimana disebutkan dalam Pasal 33 ayat (3) UUD Negara RI Tahun 1945, sumberdaya alam itu haruslah dapat dijadikan sebagai sarana yang dapat digunakan untuk sebesar-besarnya bagi kemakmuran rakyat.

Berdasarkan beberapa hal yang disampaikan di atas, untuk berbagai kebijakan yang berkaitan dengan pengelolaan sumberdaya alam, pemerintah harus mengarahkannya kepada pemberdayaan masyarakat yang berlandaskan pada amanat Pancasila, Alinea ke empat, dan Pasal 33 ayat (3) UUD Negara RI Tahun 1945. Untuk itu kebijakan yang dikeluarkan oleh pemerintah harus dapat dipahami sebagai kebijakan dalam arti yang luas. supaya suatu kebijakan dapat dipahami secara lebih luas, maka nilai keadilan harus diperluas pula, yaitu mencakup keadilan sosial masyarakat dan keadilan terhadap sumberdaya alam itu sendiri. Sehingga tidak hanya masyarakat yang dapat hidup sejahtera, tetapi lingkungan juga tetap lestari, baik saat ini maupun di masa yang akan datang.

2. Implementasi Nilai Keadilan yang terdapat Pada Alinea ke Empat Pembukaan dan Pasal 33 ayat (3) UUD NRI Tahun 1945 Ke Dalam Undang-Undang Bidang Sumberdaya Alam.

Kontribusi sektor sumberdaya alam bagi pembangunan nasional sangatlah besar diantaranya dapat menopang berbagai kegiatan di bidang industrilisasi, meningkatkan pendapatan negara dan pendapatan daerah, pemerataan pembangunan di seluruh wilayah Indonesia, membuka kesempatan berusaha dan bekerja, serta dapat meningkatkan pendapatan masyarakat, lebih jauh dapat meningkatkan kesejahteraan dan kemakmuran

⁶² Siswono Judohusodo, dalam *ibid*, hlm. 50.

rakyat. Bagi pembangunan daerah keberadaan sumberdaya alam memiliki peran yang strategis dan memberikan kontribusi yang besar terhadap pembangunan di daerah. Hal ini dikarenakan dengan adanya sumberdaya alam di daerah, berdampak pada terbentuknya komunitas baru dan tumbuhnya wilayah baru sebagai pusat pertumbuhan ekonomi baru di daerah tersebut. Sehingga pemerataan keadilan bagi seluruh masyarakat di Indonesia dari hasil sumberdaya alam sebagaimana amanah alinea ke empat Pembukaan dan Pasal 33 ayat (3) UUD Negara RI Tahun 1945 dapat terlaksana.

Undang-undang bidang sumberdaya alam merupakan sarana yang dapat digunakan untuk mewujudkan keadilan sosial bagi seluruh masyarakat Indonesia, untuk itu perlu di lihat sejauhmana norma-norma yang ada dalam beberapa Undang-undang bidang sumberdaya alam dapat dijadikan sebagai sarana untuk mewujudkan keadilan sosial dimaksud.

1. Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria

Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 dalam batang tubuhnya tidak secara eksplisit menyebutkan bahwa menganut asas keadilan, tetapi dalam bagian menimbang, batang tubuh dan penjelasannya memperlihatkan bahwa undang-undang ini memuat nilai-nilai keadilan sosial sebagaimana diamanatkan oleh Alinea ke empat pembukaan dan Pasal 33 ayat (3) UUD Negara RI tahun 1945.

Pada bagian menimbang disebutkan bahwa didalam Negara Republik Indonesia yang susunan kehidupan rakyatnya, termasuk perekonomiannya, terutama masih bercorak agraris, bumi, air dan ruang angkasa, sebagai karunia Tuhan Yang Maha Esa mempunyai fungsi yang amat penting untuk membangun masyarakat yang adil dan makmur.

Selanjutnya dalam batang tubuh, nilai keadilan sosial ini terlihat pada bunyi Pasal 2 ayat (3) Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960, yang mengatakan bahwa Wewenang yang bersumber pada hak menguasai dari Negara digunakan untuk mencapai sebesar-besar kemakmuran rakyat, dalam arti kebahagiaan, kesejahteraan dan kemerdekaan dalam masyarakat dan Negara hukum Indonesia yang merdeka berdaulat, adil dan makmur. Sedangkan pada penjelasannya disebutkan secara jelas bahwa tujuan Undang-undang Pokok Agraria adalah meletakkan dasar-dasar bagi penyusunan hukum agraria nasional, yang akan merupakan alat untuk membawakan

kemakmuran, kebahagiaan dan keadilan bagi Negara dan rakyat, terutama rakyat tani, dalam rangka masyarakat yang adil dan makmur.

2. Undang-Undang Nomor 41 Tahun 1999 tentang Kehutanan

Dalam rangka menunjang pembangunan nasional, sumberdaya alam hutan mempunyai kedudukan dan peranan yang tidak kalah pentingnya dari sumberdaya pertambangan. Hal ini disebabkan, hutan juga memberi manfaat yang sebesar-besarnya bagi kemakmuran dan kesejahteraan rakyat Indonesia sebagaimana diamanatkan oleh alinea ke empat Pembukaan dan Pasal 33 ayat (3) UUD Negara RI Tahun 1945. Oleh karena begitu besarnya manfaat yang diberikan oleh hutan bagi kesejahteraan masyarakat apabila didistribusikan secara berkeadilan, maka hutan harus dilindungi dan dijaga kelestariannya.⁶³ Besarnya manfaat hutan bagi kehidupan masyarakat yang berkeadilan ini terlihat pada bagian menimbang dari Undang-Undang Nomor 41 Tahun 1999 yang menyatakan bahwa, hutan sebagai karunia dan amanah Tuhan Yang Maha Esa yang dianugerahkan kepada Bangsa Indonesia, merupakan kekayaan yang dikuasai oleh negara, memberikan manfaat serbaguna bagi umat manusia, karenanya wajib disyukuri, diurus, dan dimanfaatkan secara optimal, serta dijaga kelestariannya untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat, bagi generasi sekarang maupun generasi mendatang.

Dalam mengimplementasikan kemanfaatan sumberdaya alam hutan yang berkeadilan tersebut, Pasal 2 Undang-Undang Nomor 41 Tahun 1999 memuat asas keadilan, yang dalam penyelenggaraannya bertujuan untuk sebesar-besarnya bagi kemakmuran rakyat (Pasal 3 Undang-Undang Nomor 41 Tahun 1999). Adapun penyelenggaraan yang berkeadilan dimaksud dilakukan dengan:

- a. Mengoptimalkan aneka fungsi hutan yang meliputi fungsi konservasi, fungsi lindung, dan fungsi produksi untuk mencapai manfaat lingkungan, sosial, budaya, dan ekonomi, yang seimbang dan lestari;
- b. Meningkatkan kemampuan untuk mengembangkan kapasitas dan keberdayaan masyarakat secara partisipatif, berkeadilan, dan berwawasan lingkungan sehingga mampu menciptakan ketahanan sosial dan ekonomi serta ketahanan terhadap akibat perubahan eksternal; dan
- c. Menjamin distribusi manfaat yang berkeadilan dan berkelanjutan.

⁶³ Salim HS, *Dasar-Dasar Hukum Kehutanan*, Sinar Grafika, Jakarta: 2006, hlm. 46.

3. Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2001 tentang Minyak dan Gas Bumi

Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2001 menganut asas keadilan dalam pengelolaan minyak dan gas bumi di Indonesia. Asas ini terlihat dari bunyi ketentuan Pasal 2 undang-undang dimaksud, yang menyebutkan bahwa Penyelenggaraan kegiatan usaha Minyak dan Gas Bumi yang diatur dalam Undang-undang ini berasaskan ekonomi kerakyatan, keterpaduan, manfaat, keadilan, keseimbangan, pemerataan, kemakmuran bersama dan kesejahteraan rakyat banyak, keamanan, keselamatan, dan kepastian hukum serta berwawasan lingkungan. Wujud dari pengelolaan minyak dan gas bumi yang berkeadilan sosial ini terlihat dalam ketentuan Pasal 3 huruf f yang berbunyi “Penyelenggaraan kegiatan usaha Minyak dan Gas Bumi bertujuan menciptakan lapangan kerja, meningkatkan kesejahteraan dan kemakmuran rakyat yang adil dan merata, serta tetap menjaga kelestarian lingkungan hidup”.

4. Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2009 tentang Pertambangan Mineral dan Batu Bara.

Dalam pokok-pokok pikiran yang terkandung dalam penjelasan umum Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2009, diberikan kesempatan kepada badan usaha yang berbadan hukum Indonesia, koperasi, perseorangan, maupun masyarakat setempat untuk melakukan pengusahaan mineral dan batubara berdasarkan izin yang diberikan oleh pemerintah dan/atau pemerintah daerah sesuai dengan kewenangannya masing-masing. Selain itu, usaha pertambangan diharuskan dapat memberi manfaat ekonomi dan sosial yang sebesar-besar bagi kesejahteraan rakyat Indonesia. Untuk mencapai harapan sebagaimana dituangkan dalam penjelasan umum di atas, Pasal 2 Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2009 menetapkan asas keadilan sebagai salah satu asas dalam pengelolaan pertambangan mineral dan/atau batubara.

Berdasarkan penjelasan umum dan asas-asas yang terdapat dalam Pasal 2 Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2009, tujuan yang hendak dicapai dalam penyelenggaraan pertambangan mineral batu bara yang berkaitan dengan asas keadilan adalah meningkatkan pendapatan masyarakat lokal, daerah, dan negara, serta menciptakan lapangan kerja untuk sebesar-besarnya kesejahteraan rakyat.

5. Undang-Undang Nomor 31 Tahun 2004 tentang Perikanan

Undang-Undang Nomor 31 Tahun 2004 tentang Perikanan sebagaimana telah dirubah dengan Undang-Undang Nomor 45 Tahun 2009 juga memuat asas keadilan dalam pengelolaan perikanan di Indonesia. Hal ini diatur dalam Pasal 2 Undang-Undang Nomor 31 Tahun 2004. Wujud asas keadilan sebagaimana disebutkan pada pasal 2 Undang-Undang Nomor 31 Tahun 2004 ini diarahkan pada:

- a. Meningkatkan taraf hidup nelayan kecil dan pembudidayaan ikan kecil;
- b. Meningkatkan penerimaan dan devisa negara;
- c. Mendorong perluasan dan kesempatan kerja;
- d. Meningkatkan ketersediaan dan konsumsi sumber protein ikan;
- e. Mengoptimalkan pengelolaan sumber daya ikan;
- f. Meningkatkan produktivitas, mutu, nilai tambah, dan daya saing;
- g. Meningkatkan ketersediaan bahan baku untuk industri pengolahan ikan;
- h. Mencapai pemanfaatan sumber daya ikan, lahan pembudidayaan ikan, dan lingkungan sumber daya ikan secara optimal; dan
- i. Menjamin kelestarian sumber daya ikan, bahan pembudidayaan ikan, dan tata ruang.

Selanjutnya dalam Pasal 6 Undang-Undang Nomor 31 Tahun 2004 dinyatakan bahwa:

- a. Pengelolaan perikanan dalam wilayah pengelolaan perikanan Republik Indonesia dilakukan untuk tercapainya manfaat yang optimal dan berkelanjutan, serta terjaminnya kelestarian sumber daya ikan;
- b. Pengelolaan perikanan untuk kepentingan penangkapan ikan dan pembudidayaan ikan harus mempertimbangkan hukum adat dan/atau kearifan lokal serta memperhatikan peran serta masyarakat.

Melihat asas-asas dan tujuan yang ingin dicapai oleh berbagai Undang-undang bidang sumberdaya alam sebagaimana disebutkan di atas, menunjukkan bahwa norma hukum yang ada dalam Undang-Undang tersebut sebagiannya sudah memenuhi arah penyelenggaraan yang berkeadilan sebagaimana yang diharapkan oleh alinea ke empat Pembukaan dan Pasal 33 ayat (3) UUD Negara RI Tahun 1945 berupa keadilan bagi seluruh rakyat Indonesia dan sebesar-besarnya bagi kemakmuran rakyat. Namun demikian, dalam kenyataannya masih ada bagian dari norma-norma yang dikandung tersebut dianggap masih belum sejalan dengan rasa keadilan masyarakat, hal ini terlihat dari adanya gugatan *judicial review* terhadap norma-norma yang terdapat dalam undang-

undang bidang sumberdaya alam ke Mahkamah Konstitusi. Adapun Norma-Norma yang digugat tersebut meliputi antara lain:

1. Pasal 19 ayat (1 dan 2) huruf c, Pasal 23 ayat (2), Pasal 40 huruf e Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria;
2. Pasal 12 ayat (3), Pasal 22 ayat (1), Pasal 28 ayat (2) dan (3) Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2001 tentang Minyak dan Gas Bumi;
3. Pasal 83 b Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2004 tentang Kehutanan;
4. Pasal 22 huruf f, Pasal 52 ayat (1), Pasal 55 ayat (1), Pasal 61 dan Pasal 172 ayat (1) Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2009 tentang Pertambangan Mineral dan Batu Bara.

Dari berbagai gugatan yang dilakukan terhadap beberapa undang-undang bidang sumberdaya alam sebagaimana disebutkan di atas, sebagian norma dari undang-undang bidang sumberdaya alam tersebut ada yang dibatalkan oleh Mahkamah Konstitusi. Pembatalan ini dikarenakan norma-norma yang ada dalam undang-undang bidang sumberdaya alam tersebut belum sepenuhnya mencerminkan amanat dan jiwa alinea ke empat Pembukaan dan Pasal 33 ayat (3) UUD Negara RI Tahun 1945.⁶⁴ Adapun Pasal dari undang-undang yang dibatalkan oleh Mahkamah Konstitusi dimaksud antara lain adalah Pasal 28 ayat (2) dan ayat (3) UU Nomor 22 Tahun 2001, Pasal 22 huruf f, Pasal 52 ayat (1), Pasal 55 ayat (1) dan Pasal 61 ayat (1) Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2009 tentang Pertambangan Mineral dan Batu Bara.⁶⁵ Untuk itu dalam rangka memenuhi rasa keadilan masyarakat, selayaknya seluruh undang-undang bidang sumberdaya alam menyajikan norma-norma hukum yang menganut prinsip keadilan guna mewujudkan keadilan dan kesejahteraan bagi seluruh rakyat Indonesia. Bahkan, meskipun nilai keadilan yang terkandung dalam alinea ke empat pembukaan dan Pasal 33 ayat (3) UUD Negara RI Tahun 1945 telah terakomodir dalam berbagai undang-undang bidang sumberdaya alam, tetapi dalam implementasinya perlu dipertanyakan, apakah norma-norma hukum yang dimuat dalam berbagai undang-undangan bidang sumberdaya alam tersebut sudah dan akan dapat terlaksana, sehingga dapat memberikan rasa keadilan dan dapat mensejahterakan masyarakat? Untuk menjawab pertanyaan ini diperlukan penelitian tersendiri, sehingga akan terlihat ada atau tidak adanya korelasi antara

⁶⁴ Efendi, *Keterpaduan Hukum Pengelolaan Sumberdaya Alam di Aceh*, Disertasi, Program Doktor Ilmu Hukum Program Pascasarjana Fakultas Hukum Universitas, Andalas, Padang, 2014, hlm.1.

⁶⁵ Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 25/PUU-VIII/2010 dan Nomor 30/PUU-VIII/2010.

pengaturan norma yang berkaitan dengan keadilan sosial dalam undang-undang bidang sumberdaya alam dengan tingkat kesejahteraan dan kemakmuran rakyat di Indonesia.

KESIMPULAN DAN SARAN

Pengelolaan sumberdaya alam dapat dikatakan berkeadilan sosial, apabila dalam pengelolaannya, negara mampu mewujudkan masyarakat yang berkeadilan dan berkemakmuran. Implementasi nilai keadilan sosial untuk mencapai kemakmuran rakyat yang terkandung dalam alinea ke empat Pembukaan dan Pasal 33 ayat (3) UUD Negara RI Tahun 1945 ke dalam berbagai undang-undang bidang sumberdaya alam sudah terakomodir. Hanya saja, dari beberapa gugatan terhadap beberapa norma hukum yang terdapat dalam berbagai undang-undang bidang sumberdaya alam dan Keputusan Mahkamah Konstitusi yang membatalkan beberapa norma dari undang-undang bidang sumberdaya alam, memperlihatkan bahwa masih ada norma-norma dalam undang-undang dimaksud yang belum mencerminkan nilai keadilan sebagaimana terkandung dalam alinea ke empat Pembukaan dan Pasal 33 ayat (3) UUD Negara RI Tahun 1945. Untuk itu dalam berbagai kebijakan yang berkaitan dengan berbagai undang-undang bidang pengelolaan sumberdaya alam, norma tentang keadilan dan kesejahteraan masyarakat merupakan hal utama yang harus menjadi perhatian, sehingga amanah alinea ke empat pembukaan dan Pasal 33 ayat (3) UUD Negara RI Tahun 1945 berupa terciptanya kemakmuran rakyat dapat tercapai.

DAFTAR PUSTAKA

- Abrar Saleng, 2004, *Hukum Pertambangan*, UII Press, Yogyakarta.
- Efendi, 2014, *Keterpaduan Hukum Pengelolaan Sumberdaya Alam di Aceh*, Disertasi, Program Doktor Ilmu Hukum Program Pascasarjana Fakultas Hukum Universitas, Andalas, Padang.
- Jimly Assiddiqie, 2004, *Perihal Undang-Undang*, Konstitusi Press, Jakarta, 2005, hlm. 4.
- Chairul Arrasjid, *Dasar-Dasar Ilmu Hukum*, Sinar Grafika, Jakarta.
- Majalah Konstitusi, 2012, *Membela Pertambangan Rakyat*, Nomor 65, Juni 2012, Jakarta.
- Mochtar Kusumaatmadja dan Arief Sidharta, 2000, *Pengantar Ilmu Hukum Suatu Pengenalan Pertama Ruang Lingkup Berlakunya Ilmu Hukum*, Alumni, Bandung.
- Munir Fuady, 2010, *Dinamika Teori Hukum*, Ghalia Indonesia, Bogor.

Otong Rosadi, 2012, *Pertambangan dan Kehutanan, Dalam Perspektif Cita Hukum Pancasila*, Thafa Media, Yogyakarta.

Salim HS, 2006, *Dasar-Dasar Hukum Kehutanan*, Sinar Grafika, Jakarta.

Soesanto Darmosoegono, 1983, *Falsafah Pancasila*, Alumni, Bandung.

Yazid Fathoni M, 2013, *Konsep Keadilan Dalam Pengelolaan Dan Pemanfaatan Sumber Daya Alam Menurut Undang-Undang Pokok Agraria Tahun 1960*, Jurnal Ius, Vol I Nomor 1 April 2013,

Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria

Undang-Undang Nomor 41 Tahun 1999 tentang Kehutanan

Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2001 tentang Minyak dan Gas Bumi

Undang-Undang Nomor 31 Tahun 2004 tentang Perikanan

Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2009 tentang Pertambangan Mineral dan Batu Bara.

KEWENANGAN KABUPATEN/KOTA DALAM PENGELOLAAN SUMBER DAYA ALAM DI ACEH PASKA LAHIRNYA UU NOMOR 23 TAHUN 2014

Yanis Rinaldi

Fakultas Hukum Universitas Syiah Kuala, Banda Aceh
yanisrinaldi@unsyiah.ac.id

ABSTRAK

Digantinya UU No. 32 Tahun 2004 dengan UU No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, berimplikasi pada hilangnya kewenangan pemerintah kabupaten/kota terhadap pengelolaan sumber daya alam (kehutanan, kelautan, pertambangan mineral dan batubara) yang berada di wilayahnya. Bagi Provinsi Aceh yang berstatus otonomi khusus, Pengalihan kewenangan tersebut bertentangan dengan Pasal 156 ayat (1) UU No. 11 Tahun 2006 tentang Pemerintah Aceh. Menurut UU No. 11 Tahun 2006, kewenangan pengelolaan sumber daya alam dilakukan secara bersama-sama oleh pemerintah Aceh dan pemerintah kabupaten/kota. Penelitian ini termasuk dalam kategori penelitian hukum normatif dengan menggunakan pendekatan peraturan perundang-undangan. Hasil penelitian menunjukkan kewenangan kabupaten/kota dalam Pengelolaan sumber daya alam paska lahirnya UU No. 23 Tahun 2014 tidak berbeda dengan kabupaten/kota lain di Indonesia. Hilangnya kewenangan tersebut karena Pemerintah Aceh tidak pernah menindaklanjuti pembagian kewenangan antara pemerintah Provinsi dengan pemerintah kabupaten/kota dengan Qanun (Perda). Akibat hilangnya kewenangan kabupaten/kota, menyebabkan kepedulian mereka terhadap SDA di wilayahnya menjadi berkurang, menjadi tidak maksimalnya fungsi pembinaan dan pengawasan oleh Pemerintah Provinsi karena jauhnya rentang kendali, serta besarnya potensi konflik antara pemerintah Provinsi dengan Pemerintah kabupaten/kota.

Kata kunci: kewenangan, pengelolaan, sumber daya alam.

A. PENDAHULUAN

Latar belakang

Salah satu pertimbangan digantinya UU No. 32 Tahun 2004 dengan UU No. 23 Tahun 2014 karena UU No. 32 Tahun 2004 sudah tidak sesuai lagi dengan perkembangan keadaan, ketatanegaraan, dan tuntutan penyelenggaraan pemerintahan daerah. Penyelenggaraan pemerintahan daerah menuntut efisiensi dan efektivitas penyelenggaraan pemerintahan daerah dengan lebih memperhatikan aspek-aspek hubungan antara Pemerintah Pusat dengan daerah dan antardaerah, potensi dan keanekaragaman daerah, serta peluang dan tantangan persaingan global.

Menurut Lili Romli,⁶⁶ hubungan antara pemerintah pusat dan daerah bersifat saling melengkapi dan saling ketergantungan. Pemerintah pusat tidak dapat berfungsi tanpa adanya pemerintah daerah, begitu pula sebaliknya. pembedanya hanya pada cakupan kekuasaan dan kewenangan masing-masing. Legitimasi pemerintah pusat ditentukan oleh keberadaan dan kepercayaan pemerintah daerah. Sebaliknya pemerintah daerah membutuhkan justifikasi pusat dalam penyelenggaraan pemerintahan secara mandiri dan otonom.

Dengan digantinya UU No. 32 Tahun 2004 dengan UU No. 23 Tahun 2014, berimplikasi pada beralihnya atau dialihkannya sebagian urusan pengelolaan sumber daya alam (kehutanan, kelautan, pertambangan mineral dan batubara), dari kewenangan pemerintahan kabupaten/kota menjadi kewenangan yang terpusat pada pemerintahan provinsi. Dengan demikian titik berat otonomi daerah terkait pengelolaan sumber daya alam yang pernah diberikan kepada kabupaten/kota oleh UU Pemerintahan Daerah sebelumnya menjadi hapus.

Kehadiran UU No. 23 Tahun 2014 dengan pengaturan yang demikian ternyata berdampak bagi Pemerintah Aceh sebagai daerah dengan status otonomi khusus. Pengalihan kewenangan pengelolaan sumber daya alam dari Pemerintah kabupaten/kota ke pemerintah provinsi bertentangan dengan ketentuan Pasal 156 ayat (1) UU No. 11 Tahun 2006 tentang Pemerintah Aceh yang menyatakan, Pemerintah Aceh dan pemerintah kabupaten/kota mengelola sumber daya alam di Aceh baik di darat maupun di laut wilayah Aceh sesuai dengan kewenangannya. Menurut UU No. 11 Tahun 2006, kewenangan pengelolaan sumber daya alam dilakukan secara bersama-sama antara pemerintah Aceh dengan pemerintah kabupaten/kota.

Identifikasi Masalah

Berdasarkan latar belakang permasalahan, maka rumusan masalahnya adalah sebagai berikut:

- a. Bagaimanakah dampak kehadiran UU No. 23 Tahun 2014 terhadap kewenangan Pemerintah kabupaten/kota dalam pengelolaan sumberdaya alam di Aceh?

⁶⁶ Lili Romli, *Potret Otonomi Daerah dan Wakil Rakyat di Tingkat Lokal*, Pustaka Pelajar, Yogyakarta, 2007: 159

- b. Apakah kelebihan dan kekurangan pengelolaan sumberdaya alam yang dikelola oleh Pemerintah Provinsi?

Tujuan Penelitian

Tujuan penelitian ini adalah untuk mengetahui dan menjelaskan:

- a. Dampak kehadiran UU No. 23 Tahun 2014 terhadap kewenangan Pemerintah kabupaten/kota dalam pengelolaan sumberdaya alam di Aceh.
- b. Kelebihan dan Kekurangan pengelolaan sumber daya alam dikelola oleh Pemerintah Provinsi.

B. METODE PENELITIAN

Penelitian ini termasuk dalam jenis penelitian hukum normatif atau penelitian hukum doktrinal dengan menggunakan pendekatan peraturan perundang-undangan. Data yang digunakan untuk menjawab tujuan penelitian adalah data sekunder⁶⁷ berupa bahan hukum primer, sekunder, dan tersier. Bahan hukum primer yang digunakan adalah UU No. 23 Tahun 2014, UU No. 32 Tahun 2009, UU No. 4 Tahun 2009, UU No. 41 Tahun 1999, dan UU No. 27 tahun 2007. Sedangkan bahan hukum sekunder berupa hasil penelitian yang dimuat dalam jurnal ilmiah, prosiding, dan laporan hasil penelitian. Data yang terkumpul selanjutnya diolah,⁶⁸ dan dianalisis menggunakan pendekatan kualitatif.⁶⁹ Analisis kualitatif dilakukan menurut isi (*content analysis*)⁷⁰ dan substansi⁷¹ peraturan perundang-undangan yang dikaji. Setelah dilakukan pengujian (verifikasi) dengan teknik *content analysis*, data diinterpretasikan untuk dideskripsikan secara naratif dan argumentatif.

⁶⁷ Soerjono dan Abdurrahman, 2005, *Metode Penelitian, Suatu Pemikiran dan Penerapan*, Jakarta: Rineka Cipta, hlm. 56; Hartono, C.F.G. Sunaryati, 2006, *Penelitian Hukum Di Indonesia Pada Akhir Abad ke-20*, Bandung: Alumni, hlm. 151.

⁶⁸ Pengolahan data adalah kegiatan pendahuluan dari analisis data, yang meliputi kegiatan editing dan koding. Lihat Wignyosoebroto, S. 1997. *Pengolahan dan Analisis Data* dalam Metode-metode Penelitian Masyarakat, Jakarta: Gramedia, hlm. 270.

⁶⁹ Soerjono dan Abdurrahman, *Op.Cit*, hlm. 56; Fajar, M. dan Achmad, Y. 2007, *Dualisme Penelitian Hukum*, Fakultas Hukum UMY, hlm. 130.

⁷⁰ Suryabrata, S. 1987, *Metodologi Penelitian*, Jakarta: Rajawali Pers, hlm. 94. Menurut Suryabrata, analisis statistik sesuai dengan data kuantifikasi atau data yang dikuantifikasi, yaitu data dalam bentuk bilangan. Sedangkan analisis non-statistik sesuai untuk data deskriptif atau data textular. Data deskriptif sering hanya dianalisis menurut isinya, dan karena itu analisis macam ini juga disebut analisis isi (*content analysis*). Lihat juga Latif, S.N. dan Syaifei, M.S. Content Analysis (Suatu Alternatif Metode Penelitian Hukum), *Jurnal Ilmu Hukum KANUN*, FH Unsyiah, Banda Aceh, No. 8/Thn IV Agustus 1994, hlm 49-59.

⁷¹ Ali, A. 2012, *Menguak Teori Hukum (Legal Theory) dan Teori Peradilan (Judicial Prudence) Termasuk Interpretasi Undang-Undang (Legisprudence)*, Volume 1, Jakarta: Kencana.

C. PEMBAHASAN

Kewenangan Kabupaten/Kota dalam Pengelolaan SDA di Aceh

Era desentralisasi yang dimulai sejak 1999, selama ini hanya dimaknai sebagai pelimpahan kewenangan dari pemerintah pusat ke daerah tanpa melihat konteks suatu daerah secara komprehensif. Sehingga banyak daerah yang tidak mampu membangun daerahnya setelah mendapat limpahan kewenangan tersebut. Sehingga banyak daerah di era otonomi malah menggantungkan dirinya pada pemerintah pusat. Desentralisasi yang hanya mengedepankan pelimpahan kewenangan dari pusat ke daerah ternyata telah menimbulkan berbagai masalah dalam pelaksanaannya. Konsep desentralisasi simetris yang selama ini diterapkan ternyata tidak melihat keragaman yang dimiliki oleh Indonesia.

Dengan bercermin pada keragaman yang dimiliki oleh Indonesia serta permasalahan otonomi daerah dewasa ini, desentralisasi asimetris dapat menjadi pilihan terbaik untuk mengakomodasi keragaman dan mengatasi masalah yang ada. Desentralisasi asimetris secara teoretis sebenarnya masih tergolong baru di Indonesia. Desentralisasi asimetris tidak hanya berisi pelimpahan wewenang, tetapi juga bagaimana wewenang, keuangan, pengawasan dan kelembagaan didesentralisasikan secara kontekstual.

Desentralisasi asimetris (*asymmetric decentralization*) bukanlah pelimpahan kewenangan biasa. Ia berbentuk pelimpahan kewenangan khusus yang hanya diberikan kepada daerah-daerah tertentu. Secara empirik, ia merupakan strategi komprehensif pemerintah pusat guna merangkul kembali daerah yang hendak memisahkan diri ke pangkuan ibu pertiwi. Melalui kebijakan desentralisasi asimetris dicoba diakomodasi tuntutan dan identitas lokal ke dalam suatu sistem pemerintahan lokal yang khas.⁷²

Mencermati muatan kewenangan khusus yang diberikan Pemerintah Pusat kepada Aceh, sesungguhnya kewenangan dalam UU Pemerintahan Aceh sudah sangat luas, baik di bidang politik, ekonomi, dan sosial budaya. Bahkan, jauh lebih luas bila dibandingkan dengan kewenangan khusus yang diterima Aceh lewat UU Otonomi Khusus Nomor 18 Tahun 2001. Hal itu dapat dipahami karena materi UU Pemerintahan Aceh berasal dari UU Otonomi Khusus Nomor 18 Tahun 2001 ditambah butir-butir MoU Helsinki yang telah diakomodasi oleh Pemerintah Republik Indonesia.

⁷² Djohermansyah Djohan, *Desentralisasi Asimetris Ala Aceh*, Jurnal Sekretariat Negara, No. 15 Februari 2010.

Dalam Penjelasan Umum Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2006 tentang Pemerintahan Aceh (UUPA) dikemukakan, Pemerintahan Aceh dan pemerintahan kabupaten/ kota berwenang mengatur dan mengurus urusan pemerintahan dalam semua sektor publik kecuali urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan Pemerintah, yang meliputi urusan pemerintah yang bersifat nasional, politik luar negeri, pertahanan, keamanan, yustisi, moneter dan fiskal nasional, dan urusan tertentu dalam bidang agama.

Terkait kewenangan Pengelolaan Sumber daya alam, UU No. 11 Tahun 2006 mengaturnya dalam Bab XXII Bagian Ketiga. Dalam Pasal 156 dinyatakan, Pemerintah Aceh dan pemerintah kabupaten/kota mengelola sumber daya alam di Aceh baik di darat maupun di laut wilayah Aceh sesuai dengan kewenangannya. Sumber daya alam tersebut dirinci lebih lanjut pada ayat (3), meliputi: bidang pertambangan yang terdiri atas pertambangan mineral, batubara, panas bumi, bidang kehutanan, pertanian, perikanan, dan kelautan. Sedangkan ruang lingkup pengelolaan meliputi perencanaan, pelaksanaan, pemanfaatan dan pengawasan kegiatan usaha yang dapat berupa eksplorasi, eksploitasi, dan budidaya.

Kewenangan kabupaten/kota semakin diperkuat oleh ketentuan Pasal 162 ayat (1) yang menyatakan, Pemerintah Aceh dan Pemerintah kabupaten/kota berwenang untuk mengelola sumber daya alam yang hidup di laut wilayah Aceh. Kewenangan dimaksud meliputi: (1) konservasi dan pengelolaan sumber daya alam di laut; (2) pengaturan administrasi dan perizinan penangkapan dan/atau pembudidayaan ikan; (3) pengaturan tata ruang wilayah laut, pesisir, dan pulau-pulau kecil; (4) penegakan hukum terhadap peraturan yang dikeluarkan atas wilayah laut yang menjadi kewenangannya; (5) pemeliharaan hukum adat laut dan membantu keamanan laut; dan (6) keikutsertaan dalam pemeliharaan kedaulatan Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Di dalam Pasal 165 ayat (3), bahkan dirinci jenis-jenis kewenangan bersama yang dimiliki oleh Pemerintah Aceh dan Pemerintah Kabupaten/kota dalam pengelolaan sumber daya alam, yakni kewenangan dalam memberikan:

- izin eksplorasi dan eksploitasi pertambangan umum;
- izin konversi kawasan hutan;
- izin penangkapan ikan paling jauh 12 mil laut diukur dari garis pantai ke arah laut lepas dan/atau ke arah perairan kepulauan untuk provinsi dan satu per tiga dari wilayah kewenangan daerah provinsi untuk daerah kabupaten/kota;
- izin penggunaan operasional kapal ikan dalam segala jenis dan ukuran;

- izin penggunaan air permukaan dan air laut;
- izin yang berkaitan dengan pengelolaan dan pengusahaan hutan; dan
- izin operator lokal dalam bidang telekomunikasi.

Jika dicermati ketentuan Pasal 156, Pasal 162, dan Pasal 165 UUPA sebagaimana diuraikan di atas, sebenarnya Pemerintah kabupaten/kota di Aceh telah memiliki kewenangan untuk mengelola sumber daya alam sesuai kewenangannya. Pengaturan masalah ini sudah sangat tegas dan jelas.

Kehadiran UU No. 23 Tahun 2014 juga berdampak pada beberapa Undang-undang sektoral, seperti: UU No. 4 Tahun 2009 tentang Pertambangan Mineral dan Batu Bara, UU No. 41 Tahun 1999 tentang Kehutanan, dan UU No. 27 Tahun 2007 tentang Pengelolaan Wilayah Pesisir dan Pulau-Pulau Kecil.

Kewenangan kabupaten/kota dalam pengelolaan pertambangan mineral dan batubara diatur dalam Pasal 8 UU No. 4 Tahun 2009, diantaranya: (1) pemberian IUP dan IPR, pembinaan, penyelesaian konflik masyarakat, dan pengawasan usaha pertambangan di wilayah kabupaten/ kota dan/ atau wilayah laut sampai dengan 4 (empat) mil; (2) pembinaan dan pengawasan terhadap reklamasi lahan pascatambang.

Kewenangan kabupaten/kota dalam pengelolaan sumber daya pesisir dan pulau-pulau kecil diatur dalam Pasal 7 ayat (5) dan Pasal 50 ayat (3) UU No. 27 Tahun 2007, diantaranya: (1) menyusun Rencana Zonasi rinci di setiap Zona Kawasan Pesisir dan Pulau-Pulau Kecil tertentu dalam wilayahnya; (2) memberikan Hak Pengusahaan Perairan Pesisir (HP 3) di wilayah perairan pesisir 1/3 (satu pertiga) dari wilayah kewenangan provinsi.

Dengan kehadiran UU No. 23 tahun 2014, kewenangan pemerintah kabupaten/kota dalam pengelolaan pertambangan, wilayah pesisir dan pulau-pulau kecil, serta kehutanan dengan sendirinya menjadi hilang atau tidak ada lagi karena semua kewenangan tersebut telah ditarik atau dipindahkan menjadi kewenangan pemerintah provinsi Aceh.

Dalam banyak hal, UU sektoral tersebut masih memuat semangat mendesentralisasi urusan pengelolaan SDA sebagai bagian dari kebijakan memberi otonomi kepada daerah untuk mengurus dan mengatur berdasarkan prakarsa sendiri. Pemberlakuan UU No. 23 Tahun 2014 yang mengambil kembali urusan pemerintahan yang pernah dilimpahkan kepada kabupaten kota, tentu saja membawa pengaruh pada UU sektoral dengan cara memintanya menyesuaikan diri. Pengaruh UU No. 23 Tahun 2014 terhadap UU sektoral tidak hanya terkait dengan jenis-jenis urusan pemerintahan tetapi juga bentuk organisasi

pemerintahan daerah.⁷³

Keberadaan UU No. 11 Tahun 2006 bagi Pemerintahan Aceh bersifat *lex specialis*. *Lex specialis* dimaknai, sepanjang telah diatur secara tegas dalam UU No. 11 Tahun 2006, maka pengaturan dalam UU yang bersifat nasional dapat dikesampingkan karena UU nasional merupakan *lex generalis* bagi Aceh. Ketentuan Pasal 399 UU No. 23 Tahun 2014 sebenarnya telah mengakui hal itu, ketentuan dalam Undang-Undang ini berlaku juga bagi Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta, Provinsi Daerah Khusus Ibukota Jakarta, Provinsi Aceh, Provinsi Papua, dan Provinsi Papua Barat, sepanjang tidak diatur secara khusus dalam Undang-Undang yang mengatur keistimewaan dan kekhususan Daerah tersebut.

Kendatipun Pemerintahan Aceh telah memiliki UU *lex specialis*, ternyata Pemerintah Aceh tidak menggunakan kewenangan tersebut. Pemerintah Aceh lebih memilih untuk meniadakan UU No. 23 Tahun 2014. Hal itu dapat dilihat tatkala Pemerintah Aceh menjalankan amanat PP No. 18 Tahun 2016 tentang Organisasi Perangkat Daerah yang merupakan pelaksanaan dari UU No. 23 Tahun 2014. Dalam Qanun (Peraturan daerah) Organisasi Perangkat Daerah Kabupaten/Kota di seluruh Provinsi Aceh yang diundangkan pada akhir tahun 2016, tidak ada satu kabupaten/kota pun di Aceh yang berani mempertahankan keberadaan Dinas Energi Sumber Daya Mineral dan Dinas Kehutanan. Bahkan, dinas-dinas yang telah ada sebelumnya yang selama ini mengurus urusan pengelolaan sumber daya alam di kabupaten/kota telah dihapus dan dihilangkan. Sementara, urusan kelautan digabung dengan dinas lain karena urusan bidang kelautan dan perikanan menyangkut pengelolaan Kelautan sampai dengan 12 mil di luar minyak dan gas bumi, penerbitan izin dan pemanfaatan ruang laut di bawah 12 mil di luar minyak dan gas bumi, serta pemberdayaan masyarakat pesisir dan pulau-pulau kecil telah diakui menjadi kewenangan Pemerintah Provinsi.

Yang menjadi pertanyaan, mengapa Pemerintah Aceh lebih memilih dan mempertahankan keberadaan UU No. 23 Tahun 2014 yang berlaku nasional dan mengabaikan keberadaan UU No. 11 Tahun 2006. Untuk menjawab pertanyaan tersebut, berkembang dua pendapat. *Pendapat Pertama*, Pemerintah Aceh memang belum mengatur pembagian kewenangan antara Pemerintah Aceh dengan Pemerintah kabupaten/kota dengan Qanun. Hal ini memperlihatkan bahwa Pemerintah Aceh telah melakukan kelalaian, padahal, UU Pemerintahan Aceh sebagai dasar kewenangan telah disahkan sejak

⁷³ Ricardo Simarmata dan Asep Yunan Firdaus, 2016, *Pemberlakuan UU No. 23 Tahun 2014 dan Desentralisasi Di Bidang Pengelolaan Sumber Daya Alam*, Penerbit HuMa, Jakarta, hlm. 10

2006. Akibat dari kelalaian itu, pada waktu terjadi perubahan kebijakan di tingkat nasional, Pemerintah Aceh tidak mampu mengantisipasinya. Sehingga tidak ada pilihan lain bagi Pemerintah Aceh, selain harus menerima kebijakan Pemeriksa Pusat yang memaksa diimplementasikannya PP No. 18 Tahun 2006. Pemerintah Aceh dengan terpaksa harus mengikuti skenario yang telah dirancang oleh Pemerintah Pusat. Dampak dari kelalaian tersebut, Pemerintah Kabupaten/Kota di Aceh harus kehilangan kewenangannya untuk mengelola sumber daya alam di wilayahnya;

Pendapat Kedua, umumnya disuarakan oleh pihak-pihak yang berada di luar pemerintahan. Mereka berpendapat, Pemerintah Aceh memang sengaja tidak menindaklanjuti pembagian kewenangan antara pemerintah Aceh dengan pemerintah Kabupaten/Kota. Ketika UU No. 23 Tahun 2014 hadir dan menarik serta mengalihkan kewenangan kabupaten/kota menjadi kewenangan pemerintah provinsi, hal itu merupakan momentum yang sebenarnya sudah lama ditunggu-tunggu oleh Pemerintah Aceh. Terdapat beberapa alasan untuk mendukung argumentasi ini, diantaranya: (1) data dan fakta menunjukkan tingkat kerusakan lingkungan dan sumber daya alam selama era otonomi daerah semakin tinggi. Dengan dibukanya kran otonomi daerah seluas-luasnya dengan titik berat otonomi pada daerah kabupaten/kota, ternyata sumberdaya alam telah dijadikan sebagai “sapi perahan” untuk mendulang Pendapatan Asli Daerah (PAD). Akibatnya, kerusakan hutan, laut, dan tambang sulit untuk dibendung; (2) Dalam era tonomi daerah, kepentingan ekonomi telah mengalahkan kepentingan lingkungan dan SDA. Pemerintah kabupaten/kota atas nama pembangunan daerah beramai-ramai mengundang investor untuk berinvestasi di daerahnya dengan mempermudah proses perizinan. Dampak dari semua itu, banyak izini-izin yang dikeluarkan di bidang sumber daya alam yang tidak pro lingkungan dan sumber daya alam. Akibat dari itu, kerusakan lingkungan, banjir bandang, dan tanah longsor kerap melanda Aceh. Kondisi itu sebenarnya sangat dipahami oleh Pemerintah Aceh. Namun, Pemerintah Aceh tidak bisa berbuat banyak pada waktu itu karena kewenangannya berada di kabupaten/kota; (3) Minimnya dana yang dianggarkan oleh pemerintah kabupaten/kota untuk kepentingan perlindungan lingkungan hidup dan sumber daya alam. Memang harus diakui bahwa selama ini perhatian pemerintah kabupaten/kota terhadap pengelolaan lingkungan dan sumber daya alam sangat kecil. Pemerintah kabupaten/kota tidak memberikan proporsi yang seimbang untuk kegiatan pemanfaatan dengan kegiatan perlindungan. Lokasi-lakasi yang berada di sekitar pemanfaatan sumber daya alam, kondisi llingkungannya umumnya telah rusak dan tidak dapat direhabilitasi dan dikembalikan ke kondisi seperti semula; (4) Rendahnya Kualitas

sumber daya manusia. Harus diakui bahwa kualitas SDM di Provinsi lebih baik kualitasnya daripada yang dimiliki oleh Kabupaten/kota, baik dari jenjang pendidikan maupun dari pengalaman yang dimiliki. Dengan rendahnya kualitas SDM yang dimiliki oleh kabupaten/kota, upaya untuk melakukan perlindungan dan pengelolaan terhadap lingkungan hidup dan sumber daya alam juga tidak bisa maksimal. Rendahnya kualitas SDM, telah dijadikan alasan untuk menarik kembali kewenangan pengelolaan SDA ke Pemerintah Provinsi.

Kelebihan dan Kekeurangan Pengelolaan SDA dilakukan oleh Pemerintah Provinsi

Penempatan pengelolaan SDA dalam kebijakan desentralisasi, tidak terlepas dari kedudukan SDA sebagai sumberdaya yang mendatangkan kemampuan finansial, baik bagi negara maupun daerah. Sebagai produk politik, SDA yang dimuat dalam peraturan perundang-undangan mengenai desentralisasi juga merupakan hasil dari kompromi dalam proses pengambilan kebijakan publik (*public policy making*).⁷⁴

Dengan hilangnya kewenangan kabupaten/kota dalam pengelolaan sumberdaya alam akibat kehadiran UU No. 23 Tahun 2014 akan mendatangkan kerugian yang besar bagi sumber daya alam itu sendiri, terutama yang terletak di kabupaten/kota. Beberapa potensi Kerugian yang akan terjadi, diantaranya:

1. Berkurangnya kepedulian Pemerintah kabupaten/kota untuk melindungi dan mengelola LH dan SDA di daerahnya;

Dengan hilangnya kewenangan kabupaten/kota dalam pengelolaan SDA, akan berdampak pada berkurangnya kepedulian pemerintah kabupaten/kota dalam pengelolaan SDA yang berada di wilayahnya. Dari sisi hukum, sejak hilangnya kewenangan, pemerintah kabupaten/ kota tidak memiliki lagi kewajiban untuk melakukan pemulihan terhadap kerusakan lingkungan hidup dan SDA yang berada di daerahnya karena telah menjadi tanggung jawab Pemerintah Provinsi. Namun di sisi lain, pemerintah kabupaten/kota juga tidak bisa begitu saja dapat melepaskan tanggung jawabnya. Apalagi jika terjadi bencana akibat kesalahan dalam pengelolaan sumber daya alam. Pihak pertama yang terkena dampak dari kerusakan sumber daya alam tersebut pastilah warga masyarakat yang berada di sekitar sumber daya alam itu, yakni penduduk atau warga masyarakat kabupaten/kota. Oleh karena itu, kendatipun

⁷⁴ Ibid, hlm. 6

kewenangan pengelolaan sumber daya alam telah beralih dan dialihkan menjadi kewenangan pemerintah Provinsi, ternyata Pemerintah kabupaten/kota tidak dapat mengabaikan begitu saja kerusakan sumber daya alam yang terjadi di daerahnya.

2. Tidak maksimalnya fungsi pembinaan dan pengawasan terhadap pengelolaan SDA yang berada di kabupaten/kota;

Berdasarkan Pasal 63 UU No. 32 Tahun 2009 tentang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup (UUPPLH), salah satu tugas Pemerintah Provinsi dan Pemerintah Kabupaten/Kota dalam perlindungan dan pengelolaan lingkungan hidup adalah melakukan pembinaan dan pengawasan ketaatan penanggung jawab usaha dan/atau kegiatan terhadap ketentuan perizinan lingkungan dan peraturan perundang-undangan di bidang perlindungan dan pengelolaan Lingkungan hidup, termasuk sumber daya alam. Menteri, gubernur, atau bupati/walikota sesuai dengan kewenangannya bertanggung jawab melakukan pembinaan atas pelaksanaan kegiatan usaha pertambangan yang dilakukan oleh pemegang IUP, IPR, atau IUPK.⁷⁵

Maksud dan tujuan Pengawasan dalam pengelolaan sumber daya alam adalah untuk mencermati, menelusuri, dan menilai pelaksanaan kegiatan pengelolaan, sehingga tujuannya dapat tercapai secara maksimal dan sekaligus merupakan umpan balik bagi perbaikan dan atau penyempurnaan penyelenggaraan kedepan. Dalam melaksanakan pengawasan, pemerintah provinsi dan pemerintah kabupaten/kota berwenang melakukan pemantauan, meminta keterangan, dan melakukan pemeriksaan atas pelaksanaan pengelolaan.

Dalam hal pengawasan, Bupati/walikota melakukan pengawasan terhadap kegiatan usaha pertambangan oleh pemegang IUP, IPR, atau IPK, dalam bentuk (1) teknis pertambangan; (2) pengolahan data mineral dan batubara; (3) konservasi sumber daya mineral dan batubara; (4) pengelolaan lingkungan hidup, reklamasi, dan pascatambang; (5) pengembangan dan pemberdayaan masyarakat setempat; (6) pengelolaan IUP atau IUPK.

Dengan beralihnya kewenangan pengelolaan SDA dari Pemerintah Kabupaten/kota ke Pemerintah Provinsi, maka secara otomatis, tanggung jawab dan kewajiban untuk melakukan pembinaan dan pengawasan beralih menjadi kewenangan Pemerintah Provinsi. Beban itu akan sulit dilaksanakan oleh Pemerintah Provinsi karena berbagai faktor seperti jumlah SDM yang terbatas dan masalah pendanaan.

⁷⁵ Pasal 139 ayat (4) UU No. 4 Tahun 2009

Apalagi kegiatan pembinaan dan pengawasan pelaksanaan kegiatannya dilakukan secara berkala. Ambil contoh saja pengawasan usaha pertambangan sebagaimana diuraikan di atas. Dengan banyaknya kegiatan yang harus diawasi, sehingga hampir tidak mungkin bagi Pemerintah Provinsi untuk melakukan kegiatan pengawasan secara maksimal untuk semua usaha pertambangan yang berada di Aceh.

3. Besarnya Potensi Konflik Antara Pemerintah Provinsi Dengan Kabupaten/ Kota Dalam Pengelolaan SDA

Konflik sumber daya alam (SDA) dan lingkungan (*natural resources conflict*) adalah konflik sosial yang berpusat pada isu *claim* dan *reclaiming* penguasaan sumber daya alam (tanah atau air) sebagai pokok sengketa terpenting. Dalam banyak hal, konflik sumber daya alam berimpitan dengan konflik agraria, di mana sekelompok orang memperjuangkan hak-hak penguasaan tanah yang diklaim sebagai properti mereka melawan negara, badan swasta atau kelompok sosial lain.⁷⁶

Jumlah konflik sumber daya alam cenderung meningkat dari tahun ke tahun. Konflik sumber daya alam dapat juga terjadi karena masalah kewenangan. Konflik dapat terjadi antara pemerintah Provinsi dengan pemerintah kabupaten/kota. Sebagai contoh, pemerintah kabupaten/kota menuntut tanggung jawab pemerintah Provinsi untuk melindungi dan menyelamatkan SDA yang berada di wilayahnya karena kewenangan untuk melakukan tugas itu bebanya berada pada pemerintah Provinsi. Namun di sisi lain, pemerintah Provinsi dengan keterbatasan SDM dan dana yang tersedia, maka akan sulit untuk memenuhi semua tuntutan dari pemerintah kabupaten/kota. Kondisi ini dapat memicu konflik antara pemerintah provinsi dengan pemerintah kabupaten/kota.

D. KESIMPULAN DAN SARAN

Kesimpulan

Digantinya UU No. 32 Tahun 2004 dengan UU No. 23 Tahun 2014 telah mengakibatkan hilangnya kewenangan kabupaten/kota untuk mengelola sumber daya alam kehutanan, kelautan, pertambangan mineral dan batubara. Bagi Provinsi Aceh yang berstatus sebagai daerah otonomi khusus, kehadiran UU No. 23 Tahun 2014 yang mengamputasi kewenangan pemerintah kabupaten/kota juga telah menggerogoti Pasal 156

⁷⁶ <http://aceh.tribunnews.com/2016/10/05/aceh-darurat-konflik-sda> diakses pada tanggal 2 September 2017, Pukul 17.38 WIB.

ayat (1) UU No. 11 Tahun 2006, yang menyatakan, kewenangan pengelolaan sumber daya alam dilakukan secara bersama-sama antara pemerintah Aceh dengan pemerintah kabupaten/kota. Di lain pihak, hilangnya kewenangan pemerintah kabupaten/kota dalam pengelolaan SDA juga akibat kelalaian dari Pemerintah Aceh yang terlambat menindaklanjuti UU No. 11 Tahun 2006.

Saran

Pemerintah Aceh harus segera menyelesaikan Qanun tentang pembagian kewenangan antara Pemerintah Aceh dengan Pemerintah kabupaten/kota. Dengan adanya qanun, pemerintah kabupaten/kota akan memiliki legalitas untuk mengelola kembali sumber daya alam yang berada di wilayahnya.

DAFTAR PUSTAKA

- Achmad Ali, 2012, *Menguak Teori Hukum (Legal Theory) dan Teori Peradilan (Judicial Prudence) Termasuk Interpretasi Undang-Undang (Legisprudence)*, Volume 1, Kencana, Jakarta.
- Djohermansyah Djohan, *Desentralisasi Asimetris Ala Aceh*, Jurnal Sekretariat Negara, No. 15 Februari 2010.
- Fajar, M. dan Achmad, Y. 2007, *Dualisme Penelitian Hukum*, Fakultas Hukum UMY. Yogyakarta.
- Lili Romli, 2007, *Potret Otonomi Daerah dan Wakil Rakyat di Tingkat Lokal*, Pustaka Pelajar, Yogyakarta.
- Ricardo Simarmata dan Asep Yunan Firdaus, 2016, *Pemberlakuan UU No. 23 Tahun 2014 dan Desentralisasi Di Bidang Pengelolaan Sumber Daya Alam*, Penerbit HuMa, Jakarta.
- Soerjono dan Abdurrahman, 2005, *Metode Penelitian, Suatu Pemikiran dan Penerapan*, Rineka Cipta, Jakarta.
- Soetandyo Wignyosoebroto, 1997. *Pengolahan dan Analisis Data dalam Metode-metode Penelitian Masyarakat*, Gramedia, Jakarta.
- Sumadi Suryabrata, 1987, *Metodologi Penelitian*, Rajawali Pers, Jakarta.
- Sunaryati Hartono, C.F.G., 2006, *Penelitian Hukum Di Indonesia Pada Akhir Abad ke-20*, Alumni, Bandung.

Surya Nola Latif dan M. Saleh Syafei, Content Analysis (Suatu Alternatif Metode Penelitian Hukum), *Jurnal Ilmu Hukum KANUN*, FH Unsyiah, Banda Aceh, No. 8/Thn IV Agustus 1994, hlm 49-59.

<http://aceh.tribunnews.com/2016/10/05/aceh-darurat-konflik-sda> diakses pada tanggal 2 September 2017, Pukul 17.38 WIB

KEWENANGAN PEMERINTAH DAERAH DALAM PERLINDUNGAN DAN PENGELOLAAN SUMBER DAYA ALAM

Zulkifli Aspan*, Abdul Razak, Ariani Arifin*****

* Departemen Dasar-Dasar Ilmu Hukum, Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin,
Makassar, Sulawesi Selatan, 90245

** Departemen Hukum Administrasi Negara, Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin,
Makassar, Sulawesi Selatan, 90245

*** Departemen Hukum Administrasi Negara, Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin,
Makassar, Sulawesi Selatan, 90245

ABSTRAK

Kewenangan perizinan pengelolaan wilayah pesisir pasca berlakunya Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah diberikan kepada pemerintah provinsi. Hal ini tentunya akan lebih efektif karena dengan begitu pemerintah provinsi dapat melakukan kontrol dan pengawasan terhadap kegiatan pengelolaan wilayah pesisir. Antara pemerintah provinsi dengan pemerintah kabupaten/kota melakukan koordinasi dalam hal pengelolaan wilayah pesisir, termasuk dalam penetapan rencana zonasi wilayah pesisir dan laut yang telah menjadi kewenangan pemerintah provinsi. Dalam penerbitan perizinan pengelolaan wilayah pesisir, pemohon izin harus mendapatkan rekomendasi dari Bupati/Walikota sebagai dasar untuk penerbitan perizinan pengelolaan wilayah pesisir (izin lokasi dan izin pengelolaan).

Kata Kunci: Kewenangan, Perizinan, Wilayah Pesisir.

PENDAHULUAN

Perubahan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah menjadi Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah membawa banyak perubahan, khususnya dalam hal kewenangan. Dalam Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, kewenangan pengelolaan wilayah pesisir diberikan kepada pemerintah daerah, khususnya pemerintah daerah kabupaten/kota. Pada Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah (selanjutnya disebut Undang-Undang Pemerintahan Daerah), pada lampiran huruf Y tentang Pembagian Urusan Bidang Kelautan dan Perikanan, Sub Urusan angka 1 tentang Kelautan, Pesisir, dan Pulau-Pulau Kecil, kewenang pemerintah daerah kabupaten/kota dihilangkan. Adapun kewenangan pemerintah

pusat dan pemerintah provinsi sebagaimana dalam lampiran huruf Y tentang Pembagian Urusan Bidang Kelautan dan Perikanan, Sub Urusan angka 1 tentang Kelautan, Pesisir, dan Pulau-Pulau Kecil adalah sebagai berikut:

Pemerintah Pusat

- a. Pengelolaan ruang laut di atas 12 mil dan strategis nasional.
- b. Penerbitan izin pemanfaatan ruang laut nasional.
- c. Penerbitan izin pemanfaatan jenis dan genetik (*plasma nutfah*) ikan antarnegara.
- d. Penetapan jenis ikan yang dilindungi dan diatur perdagangannya secara internasional.
- e. Penetapan kawasan konservasi.
- f. *Database* pesisir dan pulau-pulau kecil.

Pemerintah Provinsi

- a. Pengelolaan ruang laut sampai dengan 12 mil di luar minyak dan gas bumi.
- b. Penerbitan izin dan pemanfaatan ruang laut di bawah 12 mil di luar minyak dan gas bumi.
- c. Pemberdayaan masyarakat pesisir dan pulau-pulau kecil.

Titik persoalannya adalah mengenai kewenangan penerbitan izin pengelolaan wilayah pesisir. Dengan tidak diberikannya kewenangan kepada pemerintah daerah kabupaten/kota dalam pengelolaan pesisir, maka tentunya perizinan pengelolaan wilayah pesisir juga bukan merupakan kewenangannya. Untuk wilayah pesisir dan laut sampai sejauh 12 mil diberikan kepada pemerintah provinsi, yang berarti bahwa perizinan pengelolaan wilayah pesisir dan laut sejauh maksimal 12 mil adalah kewenangan pemerintah provinsi. Permasalahannya adalah apakah dengan ditetapkannya urusan pemerintahan sebagaimana diatur dalam Undang-Undang Pemerintahan Daerah adalah sesuatu yang hakikatnya terpisah atau tidak sementara kewenangan pemerintahan melekat pada presiden sebagai kepala negara dan kepala pemerintahan. Dalam Pasal 7 ayat (2) Undang-Undang Pemerintahan Daerah ditetapkan bahwa “Presiden memegang tanggung jawab akhir atas penyelenggaraan Urusan Pemerintahan yang dilaksanakan oleh Pemerintah Pusat dan Daerah”. Hal ini menunjukkan bahwa tanggung jawab urusan pemerintahan seutuhnya ada pada presiden sebagai kepala pemerintahan.

Dalam Undang-Undang Nomor 27 Tahun 2007 tentang Pengelolaan Wilayah Pesisir dan Pulau-Pulau Kecil jo. Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2014 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 27 Tahun 2007 Tentang Pengelolaan Wilayah Pesisir dan Pulau-Pulau Kecil (selanjutnya disebut Undang-Undang Pesisir), perizinan dalam pengelolaan wilayah pesisir dibagi menjadi 2, yakni Izin Lokasi dan Izin Pengelolaan. Izin lokasi merupakan dasar dalam penerbitan izin pengelolaan sebagaimana ditentukan dalam Pasal 16 ayat (2) Undang-

Undang Pesisir. Izin lokasi yang dimaksud diberikan berdasarkan rencana zonasi wilayah pesisir dan pulau-pulau kecil sebagaimana ditentukan dalam Pasal 17 ayat (1) Undang-Undang Pesisir. Terkait mengenai kewenangan penerbitan izin tersebut, Pasal 54 dan 55 Undang-Undang Pesisir hanya menentukan bahwa pengelolaan wilayah pesisir dan pulau-pulau kecil dilaksanakan secara terpadu dan dikoordinasi oleh dinas yang membidangi kelautan dan perikanan serta sesuai dengan kewenangan tiap-tiap instansi Pemerintah. Kemudian dalam Pasal 37 Undang-Undang Nomor 26 Tahun 2007 tentang Penetaan Ruang (selanjutnya disebut Undang-Undang Penataan Ruang) ditentukan bahwa ketentuan perizinan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 35 diatur oleh Pemerintah dan pemerintah daerah menurut kewenangan masing-masing sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan. Hal ini menunjukkan bahwa baik Undang-Undang Pesisir maupun Undang-Undang Penataan Ruang, kewenangan penerbitan izin lokasi dan izin pengelolaan wilayah pesisir disesuaikan dengan Undang-Undang Pemerintahan Daerah.

METODE PENELITIAN

Penelitian ini merupakan penelitian hukum atau *legal research* dengan menggunakan pendekatan perundang-undangan (*statute approach*), dan pendekatan konseptual (*conceptual approach*). Sumber-sumber penelitian ini berupa bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder. Bahan hukum primer merupakan bahan hukum yang bersifat autoritatif, yakni berupa peraturan perundang-undangan dan putusan-putusan hakim yang terkait dengan isu penelitian. Sedangkan bahan hukum sekunder yang digunakan berupa buku-buku dan jurnal hukum terkait dengan isu hukum penelitian ini. Bahan hukum primer maupun sekunder yang telah disinkronisasi secara sistematis kemudian dikaji lebih lanjut berdasarkan teori-teori hukum yang ada sehingga diperoleh rumusan ilmiah untuk menjawab persoalan hukum yang dibahas dalam penelitian hukum ini.

PEMBAHASAN

A. Efektivitas Kewenangan Perizinan Dalam Pengelolaan Wilayah Pesisir Pasca Berlakunya Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah

Undang-Undang Nomor 6 Tahun 1996 tentang Perairan Indonesia pada dasarnya telah memberikan wewenang kepada Pemerintah Republik Indonesia untuk melakukan pemanfaatan, pengelolaan, perlindungan dan pelestarian lingkungan perairan Indonesia. Untuk mengoptimalkan wewenang yang telah diberikan dalam undang-undang tersebut, maka undang-undang ini kemudian memberikan mandat untuk membentuk badan koordinasi yang

ditetapkan dengan Keputusan Presiden sebagaimana diatur dalam Pasal 23 ayat (3) Undang-Undang Nomor 6 Tahun 1996 tentang Perairan Indonesia.

Secara spesifik, kewenangan pemerintah daerah dalam mengelola wilayah laut dan pesisir diatur dalam Undang-Undang tentang Pemerintahan Daerah. sejak lahirnya Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, pengelolaan wilayah laut sudah dilimpahkan sepenuhnya kepada daerah otonom. Ketentuan Pasal 18 Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 ini mengatur bahwa:

- (1) Daerah yang memiliki wilayah laut diberikan kewenangan untuk mengelola sumber daya di wilayah laut.
- (2) Daerah mendapatkan bagi hasil atas pengelolaan sumber daya alam di bawah dasar dan/atau di dasar laut sesuai dengan peraturan perundang-undangan.
- (3) Kewenangan daerah untuk mengelola sumber daya di wilayah laut sebagaimana dimaksud pada ayat (1) meliputi:
 - a. eksplorasi, eksploitasi, konservasi, dan pengelolaan kekayaan laut;
 - b. pengaturan administratif;
 - c. pengaturan tata ruang;
 - d. penegakan hukum terhadap peraturan yang dikeluarkan oleh daerah atau yang dilimpahkan kewenangannya oleh Pemerintah;
 - e. ikut serta dalam pemeliharaan keamanan; dan
 - f. ikut serta dalam pertahanan kedaulatan negara.
- (4) Kewenangan untuk mengelola sumber daya di wilayah laut sebagaimana dimaksud pada ayat (3) paling jauh 12 (dua belas) mil laut diukur dari garis pantai ke arah laut lepas dan/atau ke arah perairan kepulauan untuk provinsi dan 1/3 (sepertiga) dari wilayah kewenangan provinsi untuk kabupaten/kota.
- (5) Apabila wilayah laut antara 2 (dua) provinsi kurang dari 24 (dua puluh empat) mil, kewenangan untuk mengelola sumber daya. Di wilayah laut dibagi sama jarak atau diukur sesuai prinsip garis tengah dari wilayah antar 2 (dua) provinsi tersebut, dan untuk kabupaten/kota memperoleh 1/3 (sepertiga) dari wilayah kewenangan provinsi dimaksud.
- (6) Ketentuan sebagaimana dimaksud pada ayat (4) dan ayat (5) tidak berlaku terhadap penangkapan ikan oleh nelayan kecil.
- (7) Pelaksanaan ketentuan sebagaimana dimaksud pada ayat (1), ayat (3), ayat (4), dan ayat (5) diatur lebih lanjut dalam peraturan perundang-undangan.

Perumusan norma ini sesungguhnya mengandung arti bahwa sebelum diberikan kewenangan oleh Pemerintah Pusat, daerah tidak memiliki wewenang untuk mengelola laut dan pesisir. Pemberian wewenang oleh Pemerintah Pusat kepada daerah berkaitan dengan urusan kelautan dan pesisir seperti tercantum dalam Pasal 18 Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 pada dasarnya merupakan implementasi lebih lanjut dari ketentuan Pasal 33 ayat (3) UUD NRI 1945. Oleh karena itu, ketentuan Pasal 18 Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 merupakan penanda adanya desentralisasi di bidang kelautan dan pesisir yang diperoleh secara “delegasi” dari pemerintah pusat kepada pemerintah daerah.

Merujuk pada Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 ini, maka diterbitkan Undang-Undang Nomor 27 Tahun 2007 tentang Pengelolaan Wilayah Pesisir dan Pulau-Pulau Kecil yang pada perkembangannya kemudian diubah dengan Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2014 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 27 Tahun 2007 Tentang Pengelolaan Wilayah Pesisir dan Pulau-Pulau Kecil (selanjutnya disebut Undang-Undang Pesisir). Undang-undang ini membagi kewenangan pengelolaan wilayah pesisir antara pemerintah pusat, pemerintah provinsi, dan pemerintah kabupaten/kota di mana khusus mengenai perizinan pengelolaan wilayah pesisir adalah kewenangan dari pemerintah kabupaten/kota.

Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 kemudian direvisi dan digantikan dengan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah. dalam undang-undang pemerintahan daerah yang baru ini banyak perubahan yang signifikan terjadi, khususnya mengenai kewenangan-kewenangan pemerintah provinsi dan pemerintah kabupaten/kota. Dalam pengelolaan wilayah laut dan pesisir, Pasal 14 ayat (1) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah mengatur bahwa “Penyelenggaraan Urusan Pemerintahan bidang kehutanan, kelautan, serta energi dan sumber daya mineral dibagi antara Pemerintah Pusat dan Daerah provinsi”. Hal ini memperlihatkan bahwa pemerintah kabupaten/kota tidak lagi memiliki kewenangan dalam mengelola wilayah laut dan pesisir. Kemudian Pasal 27 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 memberikan kewenangan yang banyak kepada pemerintah provinsi dalam hal pengelolaan wilayah laut dan pesisir. Pasal 27 mengatur sebagai berikut:

- (1) Daerah provinsi diberi kewenangan untuk mengelola sumber daya alam di laut yang ada di wilayahnya.
- (2) Kewenangan Daerah provinsi untuk mengelola sumber daya alam di laut sebagaimana dimaksud pada ayat (1) meliputi:
 - a. eksplorasi, eksploitasi, konservasi, dan pengelolaan kekayaan laut di luar minyak dan gas bumi;
 - b. pengaturan administratif;
 - c. pengaturan tata ruang;
 - d. ikut serta dalam memelihara keamanan di laut; dan
 - e. ikut serta dalam mempertahankan kedaulatan negara.
- (3) Kewenangan Daerah provinsi untuk mengelola sumber daya alam di laut sebagaimana dimaksud pada ayat (1) paling jauh 12 (dua belas) mil laut diukur dari garis pantai ke arah laut lepas dan/atau ke arah perairan kepulauan.
- (4) Apabila wilayah laut antardua Daerah provinsi kurang dari 24 (dua puluh empat) mil, kewenangan untuk mengelola sumber daya alam di laut dibagi sama jarak atau diukur sesuai dengan prinsip garis tengah dari wilayah antardua Daerah provinsi tersebut.
- (5) Ketentuan sebagaimana dimaksud pada ayat (3) dan ayat (4) tidak berlaku terhadap penangkapan ikan oleh nelayan kecil.

Selanjutnya dalam Lampiran huruf Y tentang Pembagian Urusan Bidang Kelautan dan Perikanan, Sub Urusan angka 1 tentang Kelautan, Pesisir, dan Pulau-Pulau Kecil, kewenang pemerintah provinsi adalah sebagai berikut:

- a. Pengelolaan ruang laut sampai dengan 12 mil di luar minyak dan gas bumi.
- b. Penerbitan izin dan pemanfaatan ruang laut di bawah 12 mil di luar minyak dan gas bumi.
- c. Pemberdayaan masyarakat pesisir dan pulau-pulau kecil.

Dalam Undang-Undang Pesisir, perizinan pengelolaan wilayah pesisir terbagi atas 2 (dua) jenis, yakni Izin Lokasi dan Izin Pengelolaan. Izin Lokasi adalah izin yang diberikan untuk memanfaatkan ruang dari sebagian Perairan Pesisir yang mencakup permukaan laut dan kolom air sampai dengan permukaan dasar laut pada batas keluasan tertentu dan/atau untuk memanfaatkan sebagian pulau-pulau kecil.⁷⁷ Sedangkan Izin Pengelolaan adalah izin yang diberikan untuk melakukan kegiatan pemanfaatan sumber daya Perairan Pesisir dan perairan pulau-pulau kecil.⁷⁸

Mengenai izin lokasi, izin ini diberikan berdasarkan rencana zonasi wilayah pesisir dan pulau-pulau kecil. Pemberian Izin Lokasi wajib mempertimbangkan kelestarian ekosistem pesisir dan pulau-pulau kecil, masyarakat, nelayan tradisional, kepentingan nasional, dan hak lintas damai bagi kapal asing. Izin Lokasi diberikan dalam luasan dan waktu tertentu. Izin Lokasi tidak dapat diberikan pada zona inti di kawasan konservasi, alur laut, kawasan pelabuhan, dan pantai umum.⁷⁹

Selanjutnya mengenai izin pengelolaan, Pasal 19 Undang-Undang Pesisir mengatur bahwa:

- (1) Setiap Orang yang melakukan pemanfaatan sumber daya Perairan Pesisir dan perairan pulau-pulau kecil untuk kegiatan:
 - a. produksi garam;
 - b. biofarmakologi laut;
 - c. bioteknologi laut;
 - d. pemanfaatan air laut selain energi;
 - e. wisata bahari;
 - f. pemasangan pipa dan kabel bawah laut; dan/atau
 - g. pengangkatan benda muatan kapal tenggelam,

⁷⁷ Lihat Pasal 1 angka 18 Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2014

⁷⁸ Lihat Pasal 1 angka 19 Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2014

⁷⁹ Lihat Pasal 17 Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2014

Wajib memiliki Izin Pengelolaan.

- (2) Izin Pengelolaan untuk kegiatan selain sebagaimana dimaksud pada ayat (1) diberikan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.
- (3) Dalam hal terdapat kegiatan pemanfaatan sumber daya Perairan Pesisir dan perairan pulau-pulau kecil yang belum diatur berdasarkan ketentuan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dan ayat (2) diatur dengan Peraturan Pemerintah.

Dengan demikian, Izin Lokasi dibutuhkan apabila seseorang ingin menggunakan ruang dari pulau ataupun dari perairan di sekitarnya. Sementara jika penggunaan ruang tersebut diikuti dengan pemanfaatan sumber daya (penambangan, penangkapan ikan, dan lain-lain), Izin Lokasi tersebut harus diikuti dengan Izin Pengelolaan. Izin Lokasi merupakan syarat mutlak bagi Izin Pengelolaan apabila seseorang ingin melakukan pemanfaatan ruang dari sebagian wilayah pesisir atau pulau-pulau kecil.⁸⁰ Namun kewajiban untuk mempunyai Izin Lokasi ini dikecualikan dari Masyarakat Hukum Adat. Artinya suatu kelompok Masyarakat Hukum Adat dapat melakukan pemanfaatan dan pengelolaan atas suatu wilayah pesisir atau pulau-pulau kecil tertentu tanpa perlu melapor atau mendapat izin dari Pemerintah Daerah.

Berdasarkan Undang-Undang Pesisir, Gubernur dan Bupati/Walikota memiliki kewenangan untuk mengeluarkan dan mencabut Izin Lokasi dan Izin Pengelolaan atas pemanfaatan ruang wilayah pesisir dan pulau-pulau kecil. Sementara itu Menteri berwenang untuk menerbitkan dan mencabut izin pemanfaatan pulau-pulau kecil dan pemanfaatan perairan di sekitarnya yang menimbulkan dampak penting dan cakupan yang luas serta bernilai strategis terhadap perubahan lingkungan serta menetapkan perubahan status zona inti pada Kawasan Konservasi Nasional.

Perlu pula untuk memperhatikan bahwa Pasal 54 dan 55 Undang-Undang Pesisir menentukan bahwa pengelolaan wilayah pesisir dan pulau-pulau kecil dilaksanakan secara terpadu dan dikoordinasi oleh dinas yang membidangi kelautan dan perikanan serta sesuai dengan kewenangan tiap-tiap instansi Pemerintah. Kemudian dikaitkan dengan Pasal 37 Undang-Undang Nomor 26 Tahun 2007 tentang Penataan Ruang (selanjutnya disebut Undang-Undang Penataan Ruang) ditentukan bahwa ketentuan perizinan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 35 diatur oleh Pemerintah dan pemerintah daerah menurut kewenangan masing-masing sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan. Hal ini menunjukkan bahwa baik Undang-Undang Pesisir maupun Undang-Undang Penataan Ruang, kewenangan penerbitan

⁸⁰ Lihat Pasal 16 Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2014

izin lokasi dan izin pengelolaan wilayah pesisir disesuaikan dengan Undang-Undang Pemerintahan Daerah.

Seiring dengan pemberlakuan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, maka Bupati/Walikota sudah tidak memiliki lagi kewenangan-kewenangan yang telah diatur sebelumnya dalam Undang-Undang Pesisir. Untuk melaksanakan kewenangan Pemerintah Daerah kabupaten/kota (Bupati/Walikota) pada bidang pengelolaan serta pemanfaatan pada sektor wilayah pesisir dan pulau-pulau kecil diserahkan kepada Pemerintah Pusat dan Pemerintah Provinsi sehingga mengakibatkan penyelenggaraan urusan pemerintahan daerah kabupaten/kota dalam hal pengelolaan dan pemanfaatan di sektor wilayah pesisir dan pulau-pulau kecil berubah yang tadinya secara desentralisasi kemudian setelah berlakunya Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 berubah menjadi dekonsentrasi yang ditetapkan oleh pemerintah pusat pada urusan pengelolaan dan pemanfaatan wilayah pesisir dan pulau-pulau kecil.

Dalam melaksanakan kewenangan pengelolaan dan pemanfaatan wilayah pesisir dan pulau-pulau kecil yang kini menjadi kewenangan pemerintah provinsi berdasarkan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014, pemerintah pusat telah menetapkan Peraturan Menteri Kelautan dan Perikanan Republik Indonesia Nomor 23/Permen-KP/2016 tentang Perencanaan Pengelolaan Wilayah Pesisir Dan Pulau-Pulau Kecil. Dalam konsideran peraturan menteri ini dinyatakan bahwa:

Dalam rangka implementasi sinergi antara Pemerintah Pusat dan daerah, kementerian/lembaga pemerintah non-kementerian, Peraturan Menteri Kelautan dan Perikanan Nomor 34/PERMEN-KP/2014 tentang Perencanaan Pengelolaan Wilayah Pesisir dan Pulau-pulau Kecil perlu menyesuaikan dengan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, sebagaimana telah diubah beberapa kali, terakhir dengan Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2015 tentang Perubahan Kedua atas Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.

Peraturan menteri ini jelas memberikan penegasan kewenangan pengelolaan wilayah pesisir, khususnya mengenai perizinannya yang telah diserahkan kepada pemerintah provinsi. Hal ini ditegaskan dalam Pasal 2 Peraturan Menteri Kelautan dan Perikanan Republik Indonesia Nomor 23/Permen-KP/2016 yang mengatur:

- (1) Peraturan Menteri ini dimaksudkan sebagai norma, standar, dan pedoman bagi Pemerintah Daerah provinsi dalam melakukan penyusunan Perencanaan Pengelolaan Wilayah Pesisir dan Pulau-pulau Kecil.
- (2) Tujuan ditetapkan Peraturan Menteri ini untuk mewujudkan Perencanaan Pengelolaan Wilayah Pesisir dan Pulau-pulau Kecil secara terpadu pada tingkat Pemerintah Daerah provinsi.

Secara sederhana, acuan untuk menentukan kewenangan dari pemerintah tentunya akan merujuk pada Undang-Undang Pemerintahan Daerah. Untuk itu, maka peraturan perundang-undangan di bidang kelautan dan pesisir harus pula merujuk pada Undang-Undang Pemerintahan Daerah sehingga tidak terjadi tumpang tindih kewenangan pemerintahan. Pada akhirnya kemudian akan terwujud suatu tatanan kewenangan yang terpadu, efektif, dan efisien dalam pengelolaan sumber daya laut dan pesisir.

Menurut penulis, penyerahan sepenuhnya kewenangan pengelolaan wilayah pesisir kepada pemerintah pusat dan pemerintah provinsi sesungguhnya merupakan langkah efektif di mana pemerintah dapat melakukan fungsi kontrol dan fungsi pengawasan dalam pengelolaan wilayah pesisir. Dalam hal perencanaan zonasi wilayah laut dan pesisir, pemerintah provinsi dapat melakukan sinkronisasi rencana zonasi wilayah laut dan pesisir daerah kabupaten/kota yang berada di wilayah administratifnya. Dengan demikian, maka dapat meminimalisir tumpang tindih dan ketidaksesuaian antara rencana zonasi wilayah laut dan pesisir daerah yang satu dengan daerah yang lain, demikian pula rencana zonasi wilayah laut dan pesisir antara daerah kabupaten/kota dengan daerah provinsi. Pada akhirnya kemudian dapat diciptakan suatu rencana zonasi wilayah laut dan pesisir yang terpadu. Dengan adanya rencana zonasi wilayah laut dan pesisir terpadu dapat menciptakan suatu pengelolaan wilayah laut dan pesisir yang terpadu pula.

Perizinan pengelolaan pesisir diserahkan kepada pemerintah provinsi supaya lebih efektif pelaksanaannya. Hal ini didasarkan pada pemikiran bahwa secara administratif, pemerintah provinsi memiliki kewenangan untuk mengkoordinasikan pemerintahan kabupaten/kota yang berada di wilayah administratifnya oleh karena kedudukan pemerintah provinsi sebagai wakil pemerintah pusat di daerah. Jika disentralisasikan ke pemerintah pusat (misalnya melalui Kementerian Kelautan dan Perikanan), maka tentunya perizinan pengelolaan wilayah pesisir tidak akan efektif karena cakupannya terlalu luas dan tidak sesuai dengan

prinsip otonomi daerah. pengelolaan wilayah pesisir bukanlah merupakan bidang urusan yang merupakan urusan absolut pemerintah pusat.⁸¹

Hasrul⁸² menjelaskan bahwa secara administratif, antara Pemerintah, Pemerintah Provinsi dan Pemerintah Kabupaten/Kota memiliki hubungan hierarkis. Namun secara otonomi, Pemerintah Provinsi dan Pemerintah Kabupaten/ Kota merupakan pemerintahan yang otonom dengan wilayah otonominya masing-masing sehingga antara Pemerintah Provinsi dengan Pemerintah Kabupaten/Kota tidak memiliki hubungan hierarkis. Dalam hal pertanggungjawaban, masing-masing pemerintahan bertanggungjawab langsung kepada Pemerintah. Pertanggungjawaban ini dilakukan dalam bentuk laporan yang disampaikan kepada Pemerintah dan juga kepada DPRD Provinsi/DPRD Kabupaten/Kota.

Untuk itu, maka menurut penulis sudah tepat jika Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 menyerahkan urusan perizinan pengelolaan wilayah pesisir kepada pemerintah provinsi agar pelaksanaannya lebih efektif dan lebih terkoordinasi. Pemerintah provinsi dapat mengontrol jalannya pelaksanaan pengelolaan wilayah pesisir dengan dibantu oleh pemerintah daerah. selain itu, pemerintah provinsi dapat menyinergikan hubungan antar kabupaten/kota, apalagi jika kegiatan pengelolaan wilayah pesisir tersebut mencakupi 2 (dua) atau lebih wilayah kabupaten/kota.

Ada beberapa aspek pengelolaan lautan yang menjadi isu besar yang mencakup aspek ekonomi, ekologi, oceanografi, jasa, pariwisata, sosial budaya, yang kesemuanya membutuhkan keterpaduan sebagai solusi untuk mengeleminir terjadinya ego-sektoral beberapa instansi yang menangani urusan lautan. Di sisi lain, kondisi faktual menunjukkan bahwa kebijakan pembangunan kelautan dan pesisir masih berjalan sendiri-sendiri. Beberapa institusi negara yang berkepentingan dengan pesisir dan laut, membuat kebijakan yang lebih bersifat sektoral. Harus diakui bahwa saat ini belum ada mekanisme atau aransemen kelembagaan yang mampu mensinergikan dan memadukan kebijakan pembangunan pesisir dan lautan.

⁸¹ Pasal 10 ayat (1) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 mengatur bahwa Urusan pemerintahan absolut sebagaimana dimaksud dalam Pasal 9 ayat (2) meliputi (a) politik luar negeri; (b) pertahanan; (c) keamanan; (d) yustisi; (e) moneter dan fiskal nasional; dan (f) agama.

⁸² Muhammad Hasrul, *Eksistensi Gubernur Sebagai Wakil Pemerintah Di Daerah Dalam Mewujudkan Pemerintahan Daerah Yang Efektif*, Disertasi, Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin, Makassar, 2013, hal. 110.

Secara spesifik, Tommy Poerwaka berpendapat bahwa untuk mewujudkan pengelolaan terpadu, maka lembaga-lembaga yang terkait dalam pengelolaan sumber daya wilayah pesisir dan lautan harus mengetahui kegiatan apa saja yang dapat dan tidak dapat dipadukan dan bagaimana cara memadukannya. Secara sederhana Tommy berpendapat bahwa dua kegiatan atau lebih dapat dipadukan apabila memenuhi asas kompatibilitas yang terdiri dari 3 (tiga) macam, yaitu *Complete Compatibility*, *Partial Compatibility*, dan *Incompatibility*. *Complete Compatibility* terjadi apabila dua atau kegiatan atau lebih dapat berlangsung bersamaan dalam ruang dan waktu yang sama. Kemudian *Partial Compatibility* terjadi apabila dua kegiatan atau lebih dapat dilakukan secara berurutan dalam ruang yang sama, namun dalam waktu yang berbeda. Sedangkan *Incompatibility* terjadi apabila dua kegiatan tidak dapat dilakukan secara bersamaan atau berurutan dalam ruang yang sama.⁸³

Melalui pendekatan kelembagaan (*institutional approach*), dengan cara melakukan penataan wewenang dan kelembagaan dapat menciptakan efisiensi dan efektivitas dalam pengelolaan sumber daya pesisir dan lautan. Penataan wewenang dan kelembagaan juga perlu diiringi dengan penyempurnaan prosedur atau mekanisme. Hal ini penting mengingat di kawasan pesisir seringkali terjadi akumulasi berbagai kegiatan masyarakat, baik secara pribadi maupun dalam bentuk badan hukum yang memanfaatkan kawasan pesisir. Tak jarang juga dalam memanfaatkan kawasan pesisir membutuhkan izin dari Pejabat yang berwenang melalui instansi yang bertanggungjawab. Dalam hal demikian, hukum dalam arti wewenang dan kelembagaan pengelolaan sumber daya pesisir harus dibuat sedemikian rupa agar dapat mendayagunakan potensi ekonomi yang ada di kawasan pesisir. Demikian pula prosedur atau mekanisme dibuat sesedehana mungkin untuk memudahkan segenap lapisan masyarakat dapat berpartisipasi dalam memanfaatkan potensi kawasan pesisir. Kesemuanya dilakukan dengan tetap menjaga agar konservasi dan perlindungan pesisir juga dapat dilakukan seoptimal mungkin.

B. Hubungan Kewenangan Pemberian Izin Pengelolaan Wilayah Pesisir Pasca Berlakunya Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah

Sebagai negara kesatuan, corak peraturan perundangan yang mengatur pengelolaan Sumber Daya Alam (SDA) salah satunya dipengaruhi oleh tarik menarik antara kepentingan

⁸³ Tommy Poerwaka, *Sistem Hukum dan Kelembagaan Dalam Pengelolaan Sumberdaya Wilayah Pesisir dan Lautan*, makalah, Jakarta, 2002.

pemerintah pusat dan pemerintah daerah. Setiap kali sentimen anti pusat menguat di daerah, pemerintah pusat menjawabnya dengan menerbitkan kebijakan pengelolaan SDA yang desentralistik. Tindakan tersebut sebagai langkah untuk mengakomodir tuntutan atau meredam meluasnya sentimen tersebut. Kebijakan desentralisasi dalam pengelolaan SDA juga bisa merupakan respon pemerintah pusat atas tindakan rakyat mengambil alih dan menduduki tanah dan sumberdaya alam lainnya yang sebelumnya diklaim dan dikontrol oleh negara. Metode yang dipilih pemerintah pusat menanggapi sentimen anti pusat dan gerakan pendudukan tanah negara oleh rakyat selalu sama yaitu melimpahkan sebagian urusan kepada pemerintah daerah khususnya mengenai pemberian hak atau izin pemanfaatan. Dengan kewenangan tersebut, pemerintah daerah diharapkan bisa meredam gejolak daerah lewat pendistribusian manfaat atas SDA dengan memastikan hak atau izin diberikan kepada kelompok-kelompok kepentingan di daerah.⁸⁴

Kebijakan pengelolaan SDA yang sentralistik berpotensi untuk kembali apabila kekuasaan pusat semakin terkonsolidasi dan pada saat yang sama kebijakan-kebijakan pengelolaan SDA yang dibuat oleh pemerintah daerah dalam rangka desentralisasi, mendatangkan bencana sosial dan lingkungan. Pada kasus pencabutan kewenangan pemerintah daerah untuk memberikan izin pengusahaan hutan skala kecil pada akhir tahun 1960an, elit birokrasi dan kalangan pengusaha nasional mengkampanyekan opini bahwa kebijakan sentralistik lebih menjamin konservasi hutan. Padahal agenda sesungguhnya dari kebijakan resentralisasi tersebut adalah mencegah penguatan kekuasaan di daerah.⁸⁵

Pengelolaan wilayah pesisir dan pulau-pulau kecil meliputi kegiatan perencanaan, pemanfaatan, pengawasan, dan pengendalian terhadap interaksi manusia dalam memanfaatkan sumber daya pesisir dan pulau-pulau kecil serta proses alamiah secara berkelanjutan dalam upaya meningkatkan kesejahteraan masyarakat dan menjaga keutuhan Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Di sisi lain sebelum ada perubahan atas kewenangan yang dimiliki oleh pemerintah daerah kabupaten/kota, menurut Undang-Undang Pesisir kewenangan yang dimiliki oleh kabupaten/kota dalam hal pengelolaan wilayah pesisir dan pulau-pulau kecil masih dapat

⁸⁴ Rikardo Simarmata dan Asep Yunan Firdaus, *Pemberlakuan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 dan Desentralisasi; Kajian Di Bidang Pengelolaan Sumber Daya Alam, Perkumpulan Untuk Pembaharuan Hukum Berbasis Masyarakat dan Ekologis (HuMa)*, Jakarta, 2016, hal. 6

⁸⁵ *Ibid*

membuat Rencana Zonasi Wilayah Pesisir dan Pulau-Pulau Kecil (Pasal 11) serta pemberian dan pencabutan izin lokasi dan izin pemanfaatan (Pasal 50).

Bergesernya kewenangan kabupaten/kota dalam pengelolaan wilayah pesisir dan pulau-pulau kecil ke pemerintah provinsi merupakan pekerjaan yang cukup memberatkan bagi pemerintah provinsi, misalnya di Provinsi Sulawesi Selatan memiliki 24 kabupaten/kota yang mesti diawasi dan dikelola wilayah pesisirnya oleh pemerintah provinsi Sulawesi Selatan dengan sumber daya manusia yang terbatas. Situasi yang sama juga pastinya berpotensi terjadi untuk penyelenggaraan perizinan di bidang kelautan dan pesisir. Pemerintah tidak akan bisa menyediakan pelayanan efektif akibat banyaknya jumlah permohonan apalagi harus melakukan verifikasi lapangan ke tempat-tempat yang secara jarak berada jauh dari ibu kota provinsi.

Terjadinya pergeseran kewenangan dari kabupaten/kota ke provinsi semestinya juga dibarengi dengan penambahan sumber daya manusia yang dapat mendukung kinerja pemerintah provinsi dalam hal ini terkait dengan pengelolaan wilayah pesisir dan pulau-pulau kecil sehingga dalam pelaksanaannya dapat optimal karena jangan sampai pengelolaan wilayah pesisir dan pulau-pulau kecil terhambat hanya dikarenakan sumber daya manusia kurang memadai. Daya jangkauan dinas provinsi untuk melingkupi seluruh kabupaten/kota juga menjadi tantangan tersendiri dalam memberikan layanan kepada masyarakat baik dalam pelaksanaan program pemberdayaan masyarakat, prosedur perizinan, sosialisasi program/kegiatan, dan yang tidak kalah penting adalah menangani konflik kelautan dan wilayah pesisir.

Undang-Undang Pesisir pada implementasinya terdapat asas desentralisasi yang tercermin pada penyerahan segala urusan terhadap pengelolaan wilayah pesisir dan pulau-pulau kecil di tingkat kabupaten/kota dari segi penetapan untuk Rencana Zonasi Wilayah Pesisir dan Pulau-Pulau Kecil sampai dengan pemberian Izin lokasi dan izin pemanfaatan terhadap pemanfaatan ruang dari sebagian perairan pesisir dan pemanfaatan sebagian pulau-pulau kecil secara menetap.

Perencanaan pengelolaan wilayah pesisir dan pulau-pulau kecil, baik itu rencana strategis wilayah pesisir dan pulau-pulau kecil, rencana zonasi wilayah pesisir dan pulau-pulau kecil, rencana pengelolaan wilayah pesisir dan pulau-pulau kecil, dan rencana aksi pengelolaan wilayah pesisir dan pulau-pulau kecil menjadi kewenangan pemerintah daerah provinsi dan

pemerintah pusat tanpa lagi melibatkan kabupaten/kota.⁸⁶ Implikasi nyata dari peniadaan kewenangan pengelolaan wilayah pesisir dan pulau-pulau kecil pada pemerintah kabupaten/kota adalah menjauhnya partisipasi masyarakat yang mendiami kabupaten/kota dalam penentuan kebijakan terkait dengan pengelolaan dan pemanfaatan wilayah pesisir dan pulau-pulau kecil karena dalam tataran implementasi nantinya suatu kebijakan pemerintah daerah provinsi bukanlah hal yang sederhana karena menyangkut kepentingan masyarakat kabupaten/kota yang bisa saja tidak terakomodir dalam kebijakan tersebut dikarenakan minimnya partisipasi masyarakat kabupaten/kota. Partisipasi masyarakat pada tatanan pemerintahan yang demokratis menghendaki adanya keterlibatan publik dalam proses pengambilan keputusan yang memiliki daya guna di era otonomi daerah.

Untuk permasalahan sebagaimana dipaparkan di atas, maka hubungan kewenangan antara pemerintah provinsi dengan pemerintah kabupaten/kota dalam bidang kelautan dan pesisir, khususnya perizinan pengelolaan wilayah pesisir, perlu ditata sedemikian rupa agar dapat terwujud ketatapemerintahan yang baik. Hubungan kewenangan yang tertata dengan baik ini kemudian akan mewujudkan pengelolaan wilayah pesisir yang terpadu.

Setelah diberlakukannya Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014, dalam melaksanakan pengelolaan wilayah pesisir pemerintah provinsi melaksanakan kewenangannya dengan bekerja sama dengan pemerintah kabupaten/kota. Secara yuridis memang pemerintah provinsi yang berwenang mengeluarkan izin-izin dalam pengelolaan wilayah pesisir, namun untuk penerbitan izin tersebut pemerintah provinsi berkoordinasi dengan pemerintah kabupaten/kota sebab secara definitif yang memiliki wilayah tersebut adalah pemerintah kabupaten/kota.

Secara teknis, penerbitan perizinan pengelolaan wilayah pesisir tetap melibatkan pemerintah kabupaten/kota. Bagi setiap orang dan atau badan hukum yang ingin melakukan kegiatan di wilayah pesisir, maka haruslah mendapatkan persetujuan atau rekomendasi dari Bupati/Walikota sebagai dasar penerbitan perizinan tersebut. Tanpa persetujuan atau rekomendasi dari Bupati/Walikota, maka Gubernur tidak akan menerbitkan perizinan yang dimohonkan.

Di Provinsi Sulawesi Selatan, untuk pelaksanaan pengelolaan wilayah pesisir berpedoman pada Peraturan Daerah Nomor 6 Tahun 2007 tentang Pengelolaan Wilayah

⁸⁶ Lihat Pasal 5, Pasal 17, Pasal 52, dan Pasal 62 Peraturan Menteri Kelautan dan Perikanan RI Nomor 23/Permen-KP/2016 tentang Perencanaan Pengelolaan Wilayah Pesisir Dan Pulau-Pulau Kecil

Pesisir. Peraturan daerah ini masih merujuk pada Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah dan Undang-Undang Nomor 27 Tahun 2007 tentang Pengelolaan Wilayah Pesisir dan Pulau-Pulau Kecil (sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2014). Sejak diberlakukannya Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah yang merupakan pengganti dari Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004, sampai saat ini belum dilakukan perubahan terhadap Peraturan Daerah Provinsi Sulawesi Selatan Nomor 6 Tahun 2007 tentang Pengelolaan Wilayah Pesisir. Belum direvisinya Peraturan Daerah Provinsi Sulawesi Selatan Nomor 6 Tahun 2007 ini berimplikasi pula pada peraturan-peraturan teknis lainnya yang belum disesuaikan juga dengan undang-undang pemerintahan daerah yang baru.

Beberapa peraturan yang masih merujuk pada Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 masih tetap dijadikan rujukan untuk pelaksanaan teknis-teknis pelayanan, khususnya pelayanan perizinan. Dengan demikian, kerja-kerja pelayanan perizinan yang dulunya merupakan kerja dari pemerintah kabupaten/kota beralih menjadi kerja pemerintah provinsi. Untuk itu, maka diperlukan untuk membuat suatu peraturan daerah dan peraturan-peraturan lainnya yang lebih teknis yang mengatur mengenai pengelolaan wilayah pesisir.

Sebagaimana telah dijelaskan sebelumnya bahwa untuk perizinan pengelolaan wilayah pesisir, pemerintah provinsi tetap berkoordinasi dengan pemerintah kabupaten/kota. Untuk penerbitan perizinan pengelolaan wilayah pesisir, pemohon harus mendapatkan rekomendasi dari bupati/walikota di wilayah yang direncanakan. Hal ini dilakukan untuk mendukung terwujudnya pembangunan wilayah pesisir secara berkelanjutan. Menurut Mahfud Effendy⁸⁷ bahwa untuk dapat mewujudkan pembangunan wilayah pesisir secara berkelanjutan ini, maka diperlukan pengelolaan wilayah pesisir secara terpadu (*integrated coastal zone management*). Pilihan ini didasarkan pada (1) wilayah pesisir merupakan *multiple use zone* di mana terdapat lebih dari dua macam sumber daya alam dan jasa-jasa lingkungan serta terdapat lebih dari dua macam pemanfaatan kawasan pesisir; (2) karakteristik dan dinamika alamiah *the nature* sumber daya pesisir dan lautan yang secara ekologis saling terkait satu sama lain termasuk

⁸⁷ Mahfund Effendy, *Pengelolaan Wilayah Pesisir Secara Terpadu: Solusi Pemanfaatan Ruang, Pemanfaatan Sumberdaya dan Pemanfaatan Kapasitas Asimilasi Wilayah Pesisir Yang Optimal dan Berkelanjutan*, Jurnal Kelautan Volume 2 Nomor 1, Universitas Trunojoyo Madura, 2009, hal. 84.

dengan ekosistem lahan atas; (3) wilayah pesisir dihuni lebih dari satu kelompok etnis yang memiliki preferensi mata pencaharian yang berbeda.

Menurut Dahuri⁸⁸, keterpaduan pengelolaan sumberdaya pesisir dan lautan mencakup 4 (empat) aspek, yakni:

1. Keterpaduan ekologis; secara ekologis wilayah pesisir memiliki keterkaitan antara lahan atas (daratan) dan lautan. Hal ini disebabkan karena wilayah pesisir merupakan wilayah pertemuan antara daratan dan lautan. Dengan keterkaitan kawasan tersebut maka pengelolaan kawasan pesisir tidak terlepas dari pengelolaan lingkungan di kedua wilayah tersebut. Berbagai dampak lingkungan yang terjadi pada kawasan pesisir merupakan dampak yang ditimbulkan oleh kegiatan pembangunan yang dilakukan di lahan atas seperti industri pengeboran minyak, pemukiman, pertanian dan sebagainya. Demikian pula dengan kegiatan yang dilakukan di laut lepas seperti kegiatan pengeboran minyak lepas pantai, perhubungan laut. Penanggulangan pencemaran dan sedimentasi yang diakibatkan oleh limbah industri tidak dapat dilakukan hanya di kawasan pesisir saja tetapi harus dilakukan mulai dari sumber dampaknya. Oleh karena itu pengelolaan wilayah ini harus diintegrasikan dengan pengelolaan wilayah daratan dan laut.
2. Keterpaduan sektoral; sebagai konsekuensi dari besar dan beragamnya sumberdaya alam di kawasan pesisir adalah banyaknya instansi atau sektor-sektor pembangunan yang bergerak dalam pemanfaatan sumberdaya pesisir. Akibatnya seringkali terjadi tumpang tindih pemanfaatan sumberdaya pesisir antara satu sektor dengan sektor lainnya. Kegiatan suatu sektor tidak dibenarkan mengganggu apalagi sampai mematikan kegiatan sektor lain. Penyusunan tata ruang dan panduan pembangunan wilayah pesisir sangat perlu dilakukan untuk menghindari benturan antara satu kegiatan dengan kegiatan pembangunan lainnya. Oleh karena itu pengelolaan wilayah ini dalam perencanaannya harus mengintegrasikan kepentingan semua sektoral.
3. Keterpaduan disiplin ilmu; wilayah pesisir memiliki sifat dan karakteristik yang unik dan spesifik, baik sifat dan karakteristik ekosistem pesisir maupun sifat dan karakteristik sosial budaya masyarakatnya. Oleh karena itu dibutuhkan keterpaduan disiplin ilmu dalam pengelolaan wilayah pesisir, mengikuti karakteristik ekosistem dan sosial budaya masyarakatnya.

⁸⁸ *Ibid*, hal. 84-86.

4. Keterpaduan stakeholders; segenap keterpaduan di atas akan berhasil diterapkan apabila ditunjang oleh keterpaduan dari pelaku dan pengelola pembangunan di wilayah pesisir. Seperti diketahui bahwa pelaku pembangunan dan pengelola sumberdaya pesisir antara lain terdiri dari pemerintah, masyarakat, swasta, dan juga lembaga swadaya masyarakat yang masing-masing memiliki kepentingan terhadap pemanfaatan sumberdaya pesisir. Penyusunan perencanaan pengelolaan terpadu harus mampu mengakomodir segenap kepentingan pelaku pembangunan pesisir. Oleh karena itu perencanaan pengelolaan pembangunan harus menggunakan pendekatan dua arah, yaitu pendekatan *top down* dan pendekatan *bottom up*.

Suatu pembangunan kawasan pesisir, secara ekonomi dianggap berkelanjutan (*economic growth*) jika kawasan tersebut mampu menghasilkan barang dan jasa secara berkesinambungan. Kemudian secara ekologis dianggap berkelanjutan (*ecological sustainability*) manakala basis ketersediaan sumberdaya alamnya dapat dipelihara secara stabil, tidak terjadi eksploitasi berlebih terhadap sumberdaya alam yang dapat diperbaharui, tidak terjadi pembuangan limbah melampaui kapasitas asimilasi lingkungan yang dapat mengakibatkan kondisi tercemar, serta pemanfaatan sumberdaya yang tidak dapat diperbaharui yang dibarengi dengan pengembangan bahan substitusinya secara memadai. Sedangkan secara sosial dianggap berkelanjutan (*social equity*) apabila kebutuhan dasar seluruh penduduknya terpenuhi atau terjadi distribusi pendapatan dan kesempatan berusaha secara adil.

Patut untuk diingat kembali bahwa Pasal 33 ayat (3) UUD NRI 1945 telah menggariskan bahwa bumi, air, dan kekayaan alam Indonesia dikuasai oleh Negara dan dipergunakan untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat. Hal ini berlaku pula untuk pengelolaan kawasan pesisir di mana pengelolaan kawasan laut dan pesisir haruslah ditujukan untuk kemakmuran rakyat. Pasal 33 ayat (3) UUD NRI 1945 ini memiliki makna penguasaan negara di dalamnya sehingga Negara memiliki hak menguasai yang diperoleh secara atributif dari konstitusi.

Hak Menguasai Negara dipegang oleh negara sebagai organisasi kekuasaan tertinggi Bangsa Indonesia. Hak Menguasai Negara ini meliputi seluruh sumber daya alam yang ada di Indonesia. Hak Menguasai Negara ini idealnya tidak dapat dipindahkan kepada pihak lain,

tetapi untuk pengelolaannya dapat dilimpahkan kepada daerah maupun kepada pihak ketiga dengan pemberian penguasaan tertentu.⁸⁹

KESIMPULAN

Kewenangan perizinan pengelolaan wilayah pesisir pasca berlakunya Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah diberikan kepada pemerintah provinsi. Hal ini tentunya akan lebih efektif karena dengan begitu pemerintah provinsi dapat melakukan kontrol dan pengawasan terhadap kegiatan pengelolaan wilayah pesisir. Adapun hubungan kewenangan pemberian izin pengelolaan wilayah pesisir pasca berlakunya Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah adalah antara pemerintah provinsi dengan pemerintah kabupaten/kota melakukan koordinasi dalam hal pengelolaan wilayah pesisir, termasuk dalam penetapan rencana zonasi wilayah pesisir dan laut yang telah menjadi kewenangan pemerintah provinsi. Dalam penerbitan perizinan pengelolaan wilayah pesisir, pemohon izin harus mendapatkan rekomendasi dari Bupati/Walikota sebagai dasar untuk penerbitan perizinan pengelolaan wilayah pesisir (izin lokasi dan izin pengelolaan).

UCAPAN TERIMA KASIH

Alhamdulillah, puji syukur peneliti panjatkan atas kehadiran Allah SWT yang telah melimpahkan rahmat dan karunia-Nya sehingga peneliti dapat menyelesaikan makalah yang berjudul **“Pengelolaan Wilayah Pesisir Dalam Upaya Untuk Menyejahterakan Rakyat Pesisir”**. Makalah ini merupakan salah satu output dari penelitian hibah kompetitif nasional oleh Kementerian Riset, Teknologi dan Pendidikan Tinggi dengan judul **“Perizinan Pengelolaan Wilayah Pesisir Setelah Berlakunya Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah”**. Tujuan penelitian tersebut secara khusus dilakukan untuk mengetahui hubungan kewenangan pemberian izin pengelolaan wilayah pesisir pasca berlakunya Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah. Selain itu, penelitian ini juga diarahkan untuk mengetahui efektivitas kewenangan perizinan yang dimaksud.

Dalam kesempatan ini, penulis ingin menyampaikan ucapan terima kasih dan penghargaan yang setinggi-tingginya kepada Kementerian Riset, Teknologi dan Pendidikan Tinggi, LPPM Universitas Hasanuddin sebagai pengelola kegiatan penelitian dan pengabdian

⁸⁹ Muhammad Ilham Arisaputra, *Op.Cit.*, hal. 109

masyarakat, kepada pimpinan Fakultas dan Universitas, kepada Instansi-insstansi Pemerintah Daerah tempat penelitian serta kepada pihak-pihak lain yang terlibat dalam penelitian ini.

DAFTAR PUSTAKA

- Adrian Sutedi, *Hukum Perizinan Dalam Sektor Pelayanan Publik*, Sinar Grafika, Jakarta, 2011.
- Arief Muljadi, *Landasan dan Prinsip Hukum Otonomi Daerah Dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia*, Cet. I, Prestasi Pustaka Publisher, Jakarta, 2005.
- Diana Halim K, *Hukum Administrasi Negara*, Ghalia Indonesia, Bogor, 2004.
- Khairul Ikhwan Damanik *et.al.*, *Otonomi Daerah, Etnonasionalisme, Dan Masa Depan Indonesia*, Yayasan Pustaka Obor Indonesia, Jakarta, 2010.
- MPR Republik Indonesia, *Panduan Pemasyarakatan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Sesuai dengan Urutan Bab, Pasal, dan Ayat*, Sekretariat Jenderal MPR RI, Jakarta, 2005.
- Muhadam Labolo, *Memahami Ilmu Pemerintahan*, PT. Raja Grafindo, Jakarta, 2006.
- Muhammad Ilham Arisaputra, *Reforma Agraria Di Indonesia*, Sinar Grafika, Jakarta.
- Peter Mahmud Marzuki, *Penelitian Hukum*, Kencana Prenada Media Group, Jakarta, 2011.
- Philipus M. Hadjon, *Pengantar Hukum Perizinan*, Yuridika, Surabaya, 1993.
- Ridwan HR, *Hukum Administrasi Negara*, PT RajaGrafindo Persada, Jakarta, 2006.
- Rikardo Simarmata dan Asep Yunan Firdaus, *Pemberlakuan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 dan Desentralisasi; Kajian Di Bidang Pengelolaan Sumber Daya Alam*, Perkumpulan Untuk Pembaharuan Hukum Berbasis Masyarakat dan Ekologis (HuMa), Jakarta, 2016.
- Rokhmin Dahuri, *Pengelolaan Sumber Daya Wilayah Pesisir Dan Laut Secara Terpadu*, Penerbit Pradnya Paramita, Jakarta, 2004.
- Ryas Rasyid, *Makna Pemerintahan*, Yasrif, Jakarta, 1997.
- Y. Sri Pudyatmoko, *Perizinan Problem dan Upaya Pembenahan*, Grasindo, Jakarta, 2009.

Sumber Lain

- Mahfund Effendy, *Pengelolaan Wilayah Pesisir Secara Terpadu: Solusi Pemanfaatan Ruang, Pemanfaatan Sumberdaya dan Pemanfaatan Kapasitas Asimilasi Wilayah Pesisir Yang Optimal dan Berkelanjutan*, Jurnal Kelautan Volume 2 Nomor 1, Universitas Trunojoyo Madura, 2009.
- Oentarto S. Mawardi, *Setahun Implementasi Kebijakan Otonomi Daerah di Indonesia*, Makalah Seminar Nasional Setahun Implementasi Kebijakan Otonomi Daerah, Program Pascasarjana UGM, Yogyakarta, 2002.
- Philipus M. Hadjon, *Tentang Wewenang*, Jurnal Yuridika Volume XII Nomor 5 September, 1999.

Profil Lembaga Penelitian dan Pengabdian Masyarakat Universitas Hasanuddin, Tahun 2015.
Diunduh dari
http://unhas.ac.id/lppm/index.php?option=com_content&view=frontpage&Itemid=1

Tommy Poerwaka, *Sistem Hukum dan Kelembagaan Dalam Pengelolaan Sumberdaya Wilayah Pesisir dan Lautan*, makalah, Jakarta, 2002.

ANALISIS KEBIJAKAN PENGELOLAAN HASIL HUTAN BUKAN KAYU (HHBK) DI PULAU LOMBOK

Gatot Dwi Hendro Wibowo

ABSTRAK

Penelitian ini bertujuan untuk mempelajari kebijakan yang terkait dengan pengelolaan Hasil Hutan Bukan Kayu (HHBK) atau Non Timber Forest Products (NTFP"s). Tujuan dari penelitian ini adalah untuk menemukan pilihan kebijakan dalam pengembangan HHBK secara tepat dan sesuai dengan karakteristik masing-masing lokasi penelitian ini. Hal ini dapat dilakukan dengan mengkombinasikan metode penelitian hukum normatif dan empiris. Disini, metode penelitian hukum empiris digunakan untuk membantu penelitian hukum normatif. Berdasarkan hasil penelitian pada lokasi penelitian ditemukan pilihan kebijakan dalam pengelolaan HHBK, **pertama**, perlu penetapan branding produk HHBK yang spesifik pada kawasan-kawasan tertentu penghasil HHBK, **Kedua**, perlu mengintegrasikan produk HHBK dalam RPJM Desa, **Ketiga**, perlu ada kerjasama antar desa dalam mengoptimalkan potensi masing-masing dengan prinsip "win-win solution". **Keempat**, perlu pembentukan BUM Desa sebagai wadah atau sarana untuk mendayagunakan potensi HHBK yang ada di desa sekaligus untuk mewujudkan kesejahteraan masyarakat di sekitar hutan, **Kelima**, perlu ada penugasan (mandat) atau tugas pembantuan dari Pemerintah Provinsi kepada Desa dalam pengelolaan HHBK, **Keenam**, perlu integrasi program HHBK dalam RPJMD Provinsi sebagai wujud komitmen terhadap pengelolaan HHBK, dan **Ketujuh**, jika memungkinkan dan tidak bertentangan dengan aturan yang ada, maka perlu memasukkan nomenklatur HHBK dalam program lintas SKPD.

Kata kunci: Hasil Hutan Bukan Kayu (HHBK), kebijakan

I. PENDAHULUAN

1.1. Latar Belakang

Komoditi HHBK merupakan salah satu sumberdaya kawasan yang paling menyentuh kehidupan masyarakat sekitar hutan. Produk HHBK telah menjadi pemasukan sekaligus pendapatan langsung bagi pemenuhan kebutuhan banyak rumah tangga dan masyarakat di seluruh dunia. Nilai ekonomi Hasil Hutan Bukan Kayu (HHBK) di Indonesia diperkirakan mencapai 90% dari total nilai ekonomi yang dapat dihasilkan dari ekosistem hutan.

Dalam rangka mengembangkan dan meningkatkan produksi HHBK, pemerintah pusat telah mengeluarkan beberapa kebijakan, antara lain melalui Permenhut Nomor: P.35/Menhut-II/2007 tentang Hasil Hutan Bukan Kayu dan P.19/Menhut-II/2009 tentang Strategi Pengembangan Hasil Hutan Bukan Kayu Nasional. Di samping itu, pemerintah juga telah menetapkan kriteria dan indikator

HHBK unggulan sebagaimana tertuang dalam Permenhut Nomor: P.21/Menhut-II/2009.

Kebijakan pengembangan HHBK, baik yang berasal dari dalam maupun luar kawasan hutan diharapkan mampu mengurangi ketergantungan pada hasil hutan kayu, meningkatkan pendapatan masyarakat sekitar hutan dari HHBK, menumbuhkan kesadaran masyarakat untuk memelihara kawasan hutan, meningkatkan devisa sektor kehutanan bukan kayu, dan menciptakan lapangan kerja baru di sektor kehutanan yang berasal dari komoditas HHBK. Selain itu, lewat pengembangan hasil hutan bukan kayu ini diharapkan terjadi optimalisasi pemanfaatan HHBK, yang meliputi jumlah jenis, bentuk, tahap pengolahan, serta mutunya. Kemudian juga diharapkan optimalisasi potensi daerah dalam pengembangan HHBK sebagai alternatif sumber pangan, sumber bahan obat-obatan, penghasil serat, penghasil getah-getahan yang dapat meningkatkan ekonomi lokal dan nasional.

Di Nusa Tenggara Barat (NTB) potensi HHBK cukup besar baik yang berada di dalam kawasan maupun di luar kawasan hutan. HHBK unggulan daerah telah ditetapkan oleh pemerintah daerah di kabupaten Lombok Utara dan kabupaten Lombok Tengah, tetapi belum ditetapkan di kabupaten Lombok Timur. HHBK unggulan daerah di kabupaten Lombok Utara meliputi 2 komoditi, yaitu: kemiri dan lebah madu (SK Bupati KLU No.192/2013), sedangkan HHBK unggulan daerah di kabupaten Lombok Tengah meliputi 9 komoditi, yakni: durian, alpukat, nangka, bambu, kemiri, aren, empon-empon, pinang dan ketak (SK Bupati KLT No.5/2013).

Permasalahan komoditi HHBK pada masing masing lokasi penelitian secara teknis berbeda satu sama lain sesuai dengan karakteristik dan jenis HHBK sehingga intervensi yang dilakukan pun berbeda. Kendati demikian, secara makro masih ada peluang kesamaan dalam melakukan intervensi atas berbagai komoditi di lapangan khususnya dalam perumusan kebijakan yang dapat mengakomodir permasalahan teknis di lapangan.

Terbitnya Undang-undang Nomor 23 tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah dan Undang-undang Nomor 6 Tahun 2014 Undang-undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa merupakan momentum penting yang mempengaruhi pengelolaan hutan pada umumnya dan HHBK pada khususnya. Perubahan kebijakan secara makro di level nasional tersebut perlu disikapi secara bijaksana, oleh karena itu perlu ada strategi, program yang bersifat adaptif, fleksibel baik pada tataran formal maupun informal. Dengan ditariknya kewenangan kehutanan menjadi urusan Pemerintahan Provinsi (dan

hanya menyisakan urusan pemerintahan taman hutan raya (tahura) menjadi kewenangan pemerintah kabupaten/kota), maka praktis pengelolaan HHBK tidak lagi di Kabupaten. Implikasinya, penataan kelembagaan dan regulasi di tingkat Kabupaten/kota pun menjadi berubah. Kantor atau Dinas Kehutanan tidak lagi dijumpai di Kabupaten/Kota. Disisi lain, Pemerintah Provinsi memperoleh tambahan kewenangan yang begitu besar di bidang kehutanan, disamping sudah barang tentu tambahan beban sumber daya manusia yang berasal dari Kabupaten/Kota yang jumlahnya tidak sedikit yang harus didistribusikan sesuai dengan formasi yang tersedia. Hal ini menjadi PR tersendiri bagi Dinas Kehutanan Provinsi untuk menata kelembagaan dalam jangka pendek sekaligus melakukan optimalisasi sumber daya manusia dalam memahami masalah hutan dan HHBK pada khususnya.

Terbitnya Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa, yang memberikan kewenangan yang luas kepada desa patut dijadikan sebagai titik tolak untuk melakukan perencanaan pengelolaan HHBK secara terarah dan komprehensif dalam dokumen Rencana Pengelolaan Hasil Hutan Bukan Kayu (RP-HHBK). RP-HHBK tidak saja penting bagi kelompok-kelompok masyarakat yang selama ini telah memanfaatkan HHBK, tetapi yang lebih penting lagi bagi pemerintah desa dalam mengembangkan potensi sumberdaya alam yang dimiliki guna mendorong percepatan pertumbuhan perekonomian desa (Amiruddin, 2016).

Berdasarkan hal tersebut penulisan ini penting dilakukan dalam upaya memberikan sumbangan pemikiran atas dinamika pengelolaan hutan/HHBK pada aras kebijakan pada level pusat/nasional yang berimplikasi pada regulasi di tingkat lokal.

1.2. Maksud dan Tujuan

Kajian kebijakan ini dimaksudkan untuk melakukan sinkronisasi peraturan perundang-undangan yang dikeluarkan mulai dari tingkat pusat sampai kebijakan di tingkat daerah yang terkait dengan pengembangan HHBK. Tujuannya meliputi:

- (1). Menemukan pilihan kebijakan dan dasar hukum yang tepat terhadap rencana pengembangan HHBK di daerah;
- (2). Merumuskan rekomendasi tindak lanjut rencana pengembangan HHBK di daerah.

Hasil kajian ini merupakan bagian yang tak terpisahkan dengan hasil penelitian yang dilakukan oleh tim peneliti yang masing-masing mengkaji atau menganalisis sekitar HHBK, antara lain penelitian tentang Rencana Pengelolaan HHBK (Amiruddin,

2016), penelitian tentang Analisis Mata Rantai Pemasaran HHBK (Siddik, 2016), dan Analisis Kelembagaan dan Mikro Finance (Budastra, 2016).

Adapun lokasi penelitian dilakukan di 3 Kabupaten di wilayah Provinsi NTB, yakni Kabupaten Lombok Utara Kabupaten Lombok Tengah. dan Kabupaten Lombok Timur.

1.3. Metode Penulisan

Metode kajian dilakukan dengan menggabungkan metode penelitian hukum normatif maupun empiris. Metode penelitian hukum yang bersifat empiris dimaksudkan untuk menggambarkan bagaimana hukum normatif berlaku atau dilaksanakan di dalam masyarakat. Kajian hukum dari aspek normatif dalam penelitian ini dilakukan dengan cara menganalisis peraturan perundang-undangan mulai dari kebijakan tingkat pusat sampai kebijakan di tingkat kabupaten yang terkait dengan isu pengembangan HHBK.

Kajian hukum empiris dalam penelitian ini dilakukan secara *Modified Participatory Action Research*. Artinya, penelitian dilakukan dengan melibatkan partisipasi stakeholders dalam proses kajian. Metodenya dengan mengkombinasikan analisis data sekunder dengan data yang dikumpulkan melalui *in-depth interview* dan Focus Group Discussion (FGD). Pendekatan *Modified Participatory Action Research* dimaksudkan untuk mengetahui fakta di lapangan (existing condition) berupa kondisi sosial, respon para pihak dan untuk memperoleh input dan gagasan terkait dengan rencana perumusan kebijakan HHBK yang relevan di masing-masing lokasi penelitian.

II. HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN

2.1. Analisis Produk Kebijakan (yuridis)

Analisis kebijakan HHBK dilakukan melalui dua cara. Pertama identifikasi produk-produk kebijakan yang terkait dengan pengelolaan HHBK yang dilanjutkan dengan melakukan sinkronisasi atas beberapa materi muatan peraturan perundang-undangan sesuai dengan level kebijakan. Kedua, hasil identifikasi kemudian dianalisis lebih lanjut untuk menemukan relevansinya antara norma hukum tersebut dengan fakta di lapangan. Hasil analisis tersebut diharapkan dapat merumuskan pilihan kebijakan dalam pengelolaan HHBK di tingkat daerah.

Secara yuridis dalam tertib hukum positif sesungguhnya ada hirarkhi tata urutan peraturan perundang- undangan yang harus diperhatikan berikut materi muatan yang diaturnya. Dalam konteks pengelolaan HHBK ada berbagai produk kebijakan yang relevan untuk dapat dijadikan sebagai rujukan pengaturan, mulai dari norma yang paling tinggi (konstitusi) sampai kepada norma yang paling rendah (Peraturan daerah).

Undang-Undang Dasar 1945 secara implisit menegaskan bahwa kekayaan alam Indonesia (termasuk HHBK) harus dipergunakan untuk sebesar-besar “kemakmuran rakyat”. Negara memiliki hak untuk menguasai dan selanjutnya mengatur peruntukannya agar sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1990 tentang konservasi sumberdaya alam hayati dan ekosistemnya jelas mengedepankan “konservasi”, oleh karena itu keberadaan HHBK harus dipandang sebagai upaya perlindungan terhadap konservasi sumberdaya alam hayati dan ekosistemnya. Hal ini bisa dimengerti karena undang-undang ini menganut konsep “ekosentris” artinya, tujuan dari perlindungan lingkungan pada dasarnya adalah lingkungannya itu sendiri.

Berbeda dengan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1990, Undang Undang Nomor 41 Tahun 1999 tentang Kehutanan, nampaknya menganut konsep “anthroposentris”, bahwa lingkungan (hutan) untuk manusia. Konsep yang ingin dikembangkan adalah “hutan lestari masyarakat sejahtera”. Jadi, disamping mempertimbangkan aspek konservasi hutan, undang-undang ini juga memberi peluang untuk memanfaatkan hutan secara ekonomis. HHBK memiliki potensi ekonomi tinggi sekaligus dapat meningkatkan kesejahteraan masyarakat

Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah telah membawa perubahan baru khususnya bertalian dengan kewenangan. Urusan pertambangan, kelautan dan perikanan dan kehutanan tidak lagi menjadi urusan pemerintah kabupaten/kota melainkan menjadi kewenangan pemerintah provinsi. Dalam undang-undang ini ditegaskan bahwa urusan kehutanan merupakan urusan konkuren yang bersifat pilihan bukan merupakan urusan wajib baik yang berkaitan dengan pelayanan dasar maupun yang tidak berkaitan dengan pelayanan dasar. Selanjutnya ditegaskan dalam lampiran Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 bahwa kewenangan provinsi yakni urusan pemerintahan di bidang kehutanan khususnya pada sub urusan pengelolaan hutan huruf c yang menegaskan bahwa “pelaksanaan pemanfaatan hutan di kawasan hutan produksi dan hutan lindung meliputi 1)

Pemanfaatan kawasan hutan dan 2) Pemanfaatan hasil hutan bukan kayu”. Sedangkan pada huruf f, ditegaskan mengenai “pelaksanaan pengolahan hasil hutan bukan kayu”.

Dengan beralihnya kewenangan urusan pemerintahan di bidang kehutanan menjadi kewenangan Provinsi, pertanyaannya adalah bagaimana nasib produk kebijakan pengelolaan HHBK yang ada di tingkat Kabupaten yang sampai sekarang masih berlaku, seperti Peraturan Daerah Kabupaten Lombok Tengah Nomor 4 Tahun 2009 tentang Penyelenggaraan Hutan Kemasyarakatan (HKm); Peraturan Bupati Lombok Tengah Nomor 17 Tahun 2013 tentang Pedoman Pengelolaan Hasil Hutan Bukan Kayu; dan Peraturan Bupati Lombok Tengah Nomor 17 Tahun 2013 tentang Pedoman Pengelolaan Hasil Hutan Bukan Kayu ?

Sebagaimana dimaklumi, keberlakuan Undang-undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah yang mencabut berlakunya Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintah Daerah, bukan saja mengakibatkan substansi keseluruhan dari undang-undang lama menjadi tidak berlaku, namun undang-undang nomor 23 tahun 2014 telah merubah paradigma titik berat otonomi yang tidak lagi di Kabupaten melainkan di tingkat provinsi sekurang-kurangnya untuk sektor atau urusan pemerintahan di bidang kehutanan, pertambangan dan kelautan. Oleh karena Kabupaten/Kota tidak lagi memiliki kewenangan pada urusan pemerintahan kehutanan, maka otomatis segala produk hukum pada level Kabupaten yang mengatur tentang kehutanan (kecuali urusan pemerintahan taman hutan raya (tahura) setelah berlakunya undang-undang nomor 23 tahun 2014 dengan sendirinya menjadi tidak berlaku lagi.

Berkaitan dengan Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa yang perlu diperhatikan adalah kewenangan desa yang meliputi *kewenangan berdasarkan hak asal usul; kewenangan lokal berskala Desa; kewenangan yang ditugaskan oleh Pemerintah, Pemerintah Daerah Provinsi, atau Pemerintah Daerah Kabupaten/ Kota; dan kewenangan lain yang ditugaskan oleh Pemerintah, Pemerintah Daerah Provinsi, atau Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan*. Artinya Desa memiliki kewenangan atributif yang diberikan oleh undang-undang yang dapat melaksanakan penugasan yang diberikan oleh pemerintah, pemerintah provinsi dan pemerintah kabupaten dalam pengelolaan hutan dan HHBK pada khususnya

Desa juga wajib menyusun perencanaan Pembangunan Desa sesuai dengan kewenangan nya dengan mengacu pada perencanaan pembangunan Kabupaten/Kota. Perencanaan Pembangunan Desa disusun secara berjangka meliputi:

- a. Rencana Pembangunan Jangka Menengah Desa untuk jangka waktu 6 (enam) tahun; dan
- b. Rencana Pembangunan Tahunan Desa atau yang disebut Rencana Kerja Pemerintah Desa, merupakan penjabaran dari Rencana Pembangunan Jangka Menengah Desa untuk jangka waktu 1 tahun
- c. Rencana Pembangunan Jangka Menengah Desa dan Rencana Kerja Pemerintah Desa ditetapkan dengan Peraturan Desa.
- d. Peraturan Desa tentang Rencana Pembangunan Jangka Menengah Desa dan Rencana Kerja Pemerintah Desa **merupakan satu-satunya dokumen perencanaan di Desa.**
- e. Rencana Pembangunan Jangka Menengah Desa dan Rencana Kerja Pemerintah Desa merupakan pedoman dalam penyusunan Anggaran Pendapatan dan Belanja Desa yang diatur dalam Peraturan Pemerintah.
- f. Perencanaan Pembangunan Desa merupakan salah satu sumber masukan dalam perencanaan pembangunan Kabupaten/Kota.

Tabel 1. Hirarki produk kebijakan yang terkait dengan pengelolaan HHBK

No	Produk Kebijakan	Materi Muatan Terkait HHBK
1.	Undang-Undang Dasar 1945	<ul style="list-style-type: none"> • HHBK merupakan bagian dari kekayaan alam Indonesia yang harus dipergunakan untuk sebesar-besarnya “kemakmuran rakyat”. • Negara memiliki hak untuk menguasai dan selanjutnya mengatur peruntukannya agar sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku
2.	Undang-undang Nomor 5 Tahun 1990 tentang Konservasi Sumberdaya Alam hayati dan ekosistemnya	<ul style="list-style-type: none"> • Undang-Undang ini mengedepankan prinsip “konservasi”, • Keberadaan HHBK harus dipandang sebagai upaya perlindungan terhadap konservasi sumberdaya alam hayati dan ekosistemnya • Undang-undang ini menganut konsep “ekosentris” artinya, bahwa tujuan dari perlindungan lingkungan pada dasarnya adalah lingkungannya itu sendiri
3.	Undang-Undang Nomor 41 Tahun 1999 tentang Kehutanan	<ul style="list-style-type: none"> • Disamping mempertimbangkan aspek konservasi hutan, undang-undang ini juga memberi peluang untuk memanfaatkan hutan secara ekonomis • HHBK memiliki potensi ekonomi tinggi sekaligus dapat meningkatkan kesejahteraan masyarakat • Undang-undang ini menganut konsep “anthroposentris”, bahwa lingkungan (hutan) untuk

		<p>manusia.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Konsep yang ingin dikembangkan adalah “hutan lestari masyarakat sejahtera” •
4.	Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah	<ul style="list-style-type: none"> • Urusan kehutanan merupakan urusan konkuren yang bersifat pilihan bukan merupakan urusan wajib baik yang berkaitan dengan pelayanan dasar maupun yang tidak berkaitan dengan pelayanan dasar • Penyelenggaraan Urusan Pemerintahan bidang kehutanan, kelautan, serta energi dan sumber daya mineral dibagi antara Pemerintah Pusat dan Daerah provinsi. • Daerah berhak menetapkan kebijakan Daerah untuk menyelenggarakan Urusan Pemerintahan yang menjadi kewenangan Daerah. • Urusan pemerintahan di bidang kehutanan khususnya pada sub urusan pengelolaan hutan huruf c menyebutkan bahwa “pelaksanaan pemanfaatan hutan di kawasan hutan produksi dan hutan lindung meliputi 1) Pemanfaatan kawasan hutan dan 2) Pemanfaatan hasil hutan bukan kayu”. Sedangkan pada huruf f, ditegaskan mengenai “pelaksanaan pengolahan hasil hutan bukan kayu”
5.	Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa	<ul style="list-style-type: none"> • Kewenangan Desa meliputi: <ul style="list-style-type: none"> a. kewenangan berdasarkan hak asal usul; kewenangan lokal berskala Desa; b. kewenangan yang ditugaskan oleh Pemerintah, Pemerintah Daerah Provinsi, atau Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota; dan c. kewenangan lain yang ditugaskan oleh Pemerintah, Pemerintah Daerah Provinsi, atau Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan • Pemerintah Desa menyusun perencanaan Pembangunan Desa sesuai dengan kewenangan nya dengan mengacu pada perencanaan pembangunan Kabupaten/Kota. • Perencanaan Pembangunan Desa disusun secara berjangka meliputi: <ul style="list-style-type: none"> Rencana Pembangunan Jangka Menengah Desa untuk jangka waktu 6 (enam) tahun; dan Rencana Pembangunan Tahunan Desa atau yang disebut Rencana Kerja Pemerintah Desa, merupakan penjabaran dari Rencana Pembangunan Jangka Menengah Desa untuk jangka waktu 1 (satu) tahun. • Rencana Pembangunan Jangka Menengah Desa dan Rencana Kerja Pemerintah Desa ditetapkan dengan Peraturan Desa. • Peraturan Desa tentang Rencana Pembangunan Jangka Menengah Desa dan Rencana Kerja Pemerintah Desa merupakan satu-satunya dokumen perencanaan di Desa. • Rencana Pembangunan Jangka Menengah Desa dan Rencana Kerja Pemerintah Desa merupakan pedoman

		<p>dalam penyusunan Anggaran Pendapatan dan Belanja Desa yang diatur dalam Peraturan Pemerintah.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Perencanaan Pembangunan Desa merupakan salah satu sumber masukan dalam perencanaan pembangunan Kabupaten/Kota.
6.	Peraturan Pemerintah Nomor 6 Tahun 2007 tentang Tata Hutan dan Penyusunan Rencana	<ul style="list-style-type: none"> • Pemanfaatan hasil hutan bukan kayu adalah kegiatan untuk memanfaatkan dan mengusahakan hasil hutan berupa bukan kayu dengan tidak merusak lingkungan dan tidak mengurangi fungsi pokoknya (Pasal 1 angka 8). • Pemungutan hasil hutan kayu dan/atau bukan kayu adalah kegiatan untuk mengambil hasil hutan baik berupa kayu dan/atau bukan kayu dengan batasan waktu, luas dan/atau volume tertentu.(Pasal 1 angka 9) • Izin usaha pemanfaatan hasil hutan kayu yang selanjutnya disingkat IUPHHK dan/atau izin usaha pemanfaatan hasil hutan bukan kayu yang selanjutnya disebut IUPHHBK adalah izin usaha yang diberikan untuk memanfaatkan hasil hutan berupa kayu dan/atau bukan kayu dalam hutan alam pada hutan produksi melalui kegiatan pemanenan atau penebangan, pengayaan, pemeliharaan dan pemasaran (Pasal 1 angka 13) • IUPHHK dan/atau IUPHHBK dalam hutan tanaman adalah izin usaha yang diberikan untuk memanfaatkan hasil hutan berupa kayu dan/atau bukan kayu dalam hutan tanaman pada hutan produksi melalui kegiatan penyiapan lahan, pembibitan, penanaman, pemeliharaan, pemanenan, dan pemasaran (Pasal 1 angka 15) • IUPHHK dan/atau IUPHHBK dalam hutan tanaman adalah izin usaha yang diberikan untuk memanfaatkan hasil hutan berupa kayu dan/atau bukan kayu dalam hutan tanaman pada hutan produksi melalui kegiatan penyiapan lahan, pembibitan, penanaman, pemeliharaan, pemanenan, dan pemasaran (Pasal 1 angka 15). • Izin pemungutan hasil hutan bukan kayu yang selanjutnya disingkat IPHHBK adalah izin untuk mengambil hasil hutan berupa bukan kayu pada hutan lindung dan/atau hutan produksi antara lain berupa rotan, madu, buah- buahan, getah-getahan, tanaman obat-obatan, untuk jangka waktu dan volume tertentu (Pasal 1 angka 17)
7.	Peraturan Menteri Kehutanan Nomor : P.35 / Menhut-II/2007 tentang Hasil Hutan Bukan Kayu	<ul style="list-style-type: none"> • HHBK yang berasal dari hutan tunduk dan diatur sesuai ketentuan di bidang kehutanan. • HHBK yang tidak tercantum dalam lampiran peraturan ini sepanjang berasal dari hutan, tunduk dan diatur sesuai ketentuan di bidang kehutanan. • HHBK sebagaimana tercantum dalam lampiran peraturan ini sepanjang berasal dari luar hutan,

		<p>tunduk dan diatur sesuai ketentuan yang berlaku.</p> <ul style="list-style-type: none"> • HHBK yang berupa tumbuhan dan satwa liar yang dilindungi dan tidak dilindungi serta yang termasuk dalam daftar <i>Appendix Cites</i>, tunduk dan diatur sesuai ketentuan yang berlaku
8.	<p>Peraturan Menteri Kehutanan Republik Indonesia Nomor P.19/Menhut-Ii/2009 Strategi Pengembangan Hasil Hutan Bukan Kayu Nasional</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Penyusunan <i>Grand Strategy</i> ini adalah untuk memberikan arah, kebijakan serta gambaran pengembangan HHBK kepada pelaku usaha, para pihak dan masyarakat yang akan mengembangkan usaha HHBK. Sedangkan tujuannya adalah : • Menggali potensi daerah dalam pengembangan HHBK sebagai alternatif sumber pangan, sumber bahan obat-obatan, penghasil serat, penghasil getah-getahan dan lainnya yang dapat meningkatkan kesejahteraan masyarakat. • Mendukung kebijakan nasional dalam mengembangkan dan meningkatkan produksi HHBK. • Adanya acuan mulai dari perencanaan sampai pasca panen bagi pelaku usaha, para pihak dan masyarakat luas dalam pengembangan HHBK
9.	<p>Peraturan Menteri Kehutanan Republik Indonesia Nomor : P. 21/Menhut-Ii/2009 tentang Kriteria Dan Indikator Penetapan Jenis Hasil Hutan Bukan Kayu</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Penyusunan kriteria dan standar ini dimaksudkan sebagai acuan dalam penetapan jenis HHBK unggulan serta menyamakan pemahaman dan langkah dalam upaya pengembangan HHBK untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat. • Sedangkan tujuannya adalah tersedianya jenis- jenis HHBK unggulan yang akan dikembangkan secara lebih terfokus dan terarah menjadi komoditas yang mempunyai nilai ekonomi tinggi baik di tingkat nasional maupun daerah
10	<p>Peraturan Menteri Desa, Pembangunan Daerah Tertinggal, Dan Transmigrasi Republik Indonesia Nomor 4 Tahun 2015 Tentang Pendirian, Pengurusan Dan Pengelolaan, Dan Pembubaran Badan Usaha Milik Desa</p>	<p>Melaksanakan ketentuan Pasal 142 Peraturan Pemerintah Nomor 43 Tahun 2014 tentang Peraturan Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa</p> <p>Pasal 4</p> <p>(1) Desa dapat mendirikan BUM Desa berdasarkan Peraturan Desa tentang Pendirian BUM Desa</p> <p>(2) Desa dapat mendirikan BUM Desa sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dengan mempertimbangkan:</p> <ol style="list-style-type: none"> a. inisiatif Pemerintah Desa dan/atau masyarakat Desa; b. potensi usaha ekonomi Desa; c. sumberdaya alam di Desa; d. sumberdaya manusia yang mampu mengelola BUM Desa; dan e. penyertaan modal dari Pemerintah Desa dalam bentuk

		<p>pembiayaan dan kekayaan Desa yang diserahkan untuk dikelola sebagai bagian dari usaha BUM Des</p> <p>Pasal 28</p> <p>(1) BUM Desa dapat melakukan kerjasama antar 2 (dua) BUM Desa atau lebih.</p> <p>(2) Kerjasama antar 2 (dua) BUM Desa atau lebih dapat dilakukan dalam satu kecamatan atau antar kecamatan dalam satu kabupaten/kota.</p> <p>(3) Kerjasama antar 2 (dua) BUM Desa atau lebih harus mendapat persetujuan masing-masing Pemerintah Desa.</p>
11.	Peraturan Daerah Provinsi Nusa Tenggara Barat No. 6 Tahun 2004 tentang Pedoman Penyelenggaraan Hutan Kemasyarakatan (HKm) Di Provinsi Nusa Tenggara Barat	<ul style="list-style-type: none"> • Peraturan Daerah ini secara substansial pembentukannya didasarkan kepada Undang-Undang Nomor 41 Tahun 1999 tentang Kehutanan dan Peraturan Pemerintah Nomor 34 Tahun 2002 tentang Tata Hutan dan Penyusunan Rencana Pengelolaan Hutan, Pemanfaatan Hutan dan Penggunaan Kawasan Hutan. • Penormaan di dalam Peraturan Daerah ini banyak mengulangi norma-norma yang diatur di dalam UU No. 41 Tahun 1999 dan PP 34 Tahun 2002 (terjadi repetisi norma) yang sebenarnya tidak harus dilakukan karena akan mengurangi norma yang diatur di dalam peraturan yang sudah mengaturnya (UU dan PP). • Peraturan Daerah ini tidak secara terperinci mengatur tentang Hasil Hutan Bukan Kayu (HHBK)
12.	Peraturan Daerah Kabupaten Lombok Tengah Nomor 4 Tahun 2009 tentang Penyelenggaraan Hutan Kemasyarakatan (HKm)	<ul style="list-style-type: none"> • Merujuk pada ketentuan Pasal 96 Peraturan Pemerintah Nomor 6 Tahun 2007 tentang Tata Hutan dan Penyusunan Rencana Pengelolaan Hutan serta Pemanfaatan Hutan. • Tujuan penyelenggaraan hutan kemasyarakatan adalah untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat setempat melalui pemanfaatan sumber daya hutan secara optimal. Adil dan berkelanjutan dengan tetap menjaga kelestarian hutan dan lingkungan hidup • Mengatur jenis-jenis perizinan usaha pemanfaatan • hutan kemasyarakatan, Izin Usaha Pemanfaatan Hasil Kayu dalam HKm dan Izin Usaha Pemanfaatan Hasil Hutan Bukan Kayu dalam HKm.
13.	Peraturan Bupati Lombok Tengah Nomor 17 Tahun 2013 tentang Pedoman Pengelolaan Hasil	<ul style="list-style-type: none"> • Maksud dari Peraturan Bupati ini adalah untuk memberikan arah sekaligus sebagai pedoman umum bagi pemangku kepentingan dalam pengelolaan HHBK. • Tujuannya adalah untuk mengembangkan potensi HHBK disamping sebagai sumber pendapatan utama

	Hutan Bukan Kayu	<p>bagi masyarakat di sekitar hutan dan mempunyai daya ungkit bagi pertumbuhan ekonomi daerah dan kawasan, sekaligus sebagai acuan bagi para pemangku kepentingan untuk mewujudkan sinergitas seluruh kegiatan pengelolaan HHBK</p> <ul style="list-style-type: none"> • Pengelolaan HHBK di Lombok Tengah difokuskan ada pada kelola kawasan, kelola kelembagaan dan kelola usaha
14.	Peraturan Bupati Lombok Utara Nomor 20 Tahun 2013 tentang Pedoman Pengelolaan Hasil Hutan Bukan Kayu	<ul style="list-style-type: none"> • Maksud dari Peraturan Bupati ini adalah untuk memberikan arah sekaligus sebagai pedoman umum bagi pemangku kepentingan dalam pengelolaan HHBK. • Tujuannya khusus Peraturan Bupati ini (1) untuk mengembangkan potensi HHBK disamping sebagai sumber pendapatan utama bagi masyarakat di sekitar hutan (2) menjadikan HHBK sebagai komoditi yang mempunyai daya ungkit bagi pertumbuhan ekonomi daerah dan kawasan, (3) memberikan acuan bagi para pemangku kepentingan untuk (4) mewujudkan sinergitas atau keterpaduan seluruh kegiatan pengelolaan HHBK • Pengelolaan HHBK di Lombok Utara difokuskan ada pada kelola kawasan, kelola kelembagaan dan kelola usaha

2.2. Analisis Sosial (empiris)

2.2.1. Kabupaten Lombok Utara

Berdasarkan dokumen hasil penelitian Rencana Pengelolaan HHBK di KLU tentang potensi HHBK yang berada di dalam kawasan hutan maupun di luar kawasan hutan yang dilakukan oleh WWF Nusa Tenggara (2012) menyebutkan bahwa, potensi HHBK di dalam kawasan hutan yakni di dalam kawasan HKm sebanyak 27 komoditi dan di luar HKm sebanyak 19 komoditi. Sedangkan potensi HHBK di luar kawasan hutan sebanyak 25 komoditi.

Hasil kajian yang dilakukan oleh Siddik, 2016 terhadap beberapa produk HHBK di KLU khususnya kemiri dan madu, ditemukan beberapa permasalahan antara lain :

1. Komoditas kemiri di Kabupaten Lombok Utara paling banyak dibandingkan kabupaten lain di Pulau Lombok dan nomor dua di NTB setelah Bima; namun tidak banyak memberikan kontribusi terhadap masyarakat Lombok Utara, oleh karena :

- (i) masyarakat Lombok Utara hanya melakukan kegiatan produksi dan pemasaran kemiri gelondongan, sedangkan kegiatan pengupasan dan pemasaran kemiri kupas yang banyak menyerap tenaga kerja dan

memberikan nilai tambah dilakukan oleh masyarakat luar kawasan dan luar daerah;

- (ii) Tingkat harga yang diterima petani kemiri sangat rendah, sekitar 40 persen dibawah harga pasar yang disebabkan oleh karena sebagian besar petani menjual dengan sistem ijon atau mengambil uang muka;
 - (iii) Kualitas kemiri gelondongan yang dihasilkan petani juga dinilai rendah, karena sebagian petani panen dengan cara “digerik”, sehingga tercampur kemiri gelondongan kering dengan kemiri basah dan gembos. Akibatnya harga yang diterima petani menjadi rendah.
 - (iv) Masyarakat kawasan HKm Lombok Utara, baik petani maupun pengepul tidak mengetahui jaringan dan harga pasar kemiri di luar daerah karena ditutup oleh pedagang antar pulau.
2. Komoditas madu di kawasan hutan Lombok Utara sangat potensial dikembangkan sebagai pengungkit ekonomi masyarakat kawasan hutan, karena ditunjang oleh iklim, ekosistem hutan dan kultur masyarakat yang sudah biasa membudidayakan lebah madu; namun perkembangan ke depan akan terkendala dengan beberapa hal berikut:
- (i) Tanaman-tanaman sumber pakan lebah madu, seperti jambu mete, mangga, asam, kesambi, kapuk sudah banyak menghilang, sementara produktivitas, kualitas dan kuantitas produksi madu sangat tergantung pada ketersediaan pakan;
 - (ii) Pemilikan stup masih belum merata, masih terpusat di beberapa tempat;
 - (iii) Pemasaran belum terkoordinir dengan baik, sehingga harga pasar madu seringkali berbeda antara kelompok satu dengan kelompok lainnya meskipun dengan merk yang sama;
 - (iv) Pemasaran masih dalam lingkup lokal, karena produksi yang masih sedikit. Artinya belum memiliki jaringan pasar ke luar kawasan dan ke luar daerah;
 - (v) Nilai tambah yang diberikan masih rendah, karena belum ada kegiatan pengolahan dan pemasaran masih dengan kemasan yang besar (minimal 500ml).

Dari permasalahan di atas, selanjutnya dikemukakan langkah –langkah strategis, antara lain :

- (1) Pengembangan komoditas kemiri:
 - (i) Mendorong pemerintah desa mengeluarkan perdes yang mengatur hak panen atau pungut dan cara panen atau pungut guna meningkatkan produktivitas, kualitas dan citra kemiri Lombok Utara.
 - (ii) Menfasilitasi dan melatih anggota kelompok tani dan anggota KWT mengolah kemiri cara basah dan cara kering; berikut pengemasannya untuk memenuhi pasar dalam dan luar daerah (Bali dan Jawa Timur) dengan ukuran kemasan bervariasi dari 1 kg, 5 kg, 10kg, 25kg sampai 50 kg. Ukuran kecil diarahkan untuk pasar lokal Pulau Lombok, dan ukuran besar (25-50 kg) diarahkan untuk pasar luar daerah (Pasar Bali untuk kemiri kupas cara basah dan pasar Jawa Timur untuk kemiri kupas cara kering).
 - (iii) Melakukan pendampingan dalam memperkuat kelembagaan dan akses permodalan Rumah Produksi/KUB agar dapat bertindak sebagai pengepul, pengolah dan penggradingan kemiri gelondong dan atau kemiri kupas.
 - (iv) Menindaklanjuti kemungkinan kerjasama kemitraan dengan para distributor kemiri kupas di Pasar Bertais Lombok dan di Pasar Galiran Klungkung Bali; dan atau dengan perusahaan pengepul kemiri gelondongan dan atau dengan industri pemakai akhir di Jawa Timur (Sidoarjo dan Surabaya).

2.2.2. Kabupaten Lombok Tengah

Berdasarkan dokumen hasil penelitian rencana pengelolaan HHBK di Kabupaten Lombok Tengah tentang potensi HHBK yang berada di dalam kawasan hutan maupun di luar kawasan hutan yang dilakukan oleh WWF Nusa Tenggara (2012) menyebutkan bahwa, potensi di dalam kawasan HKm sebanyak 39 komoditi dan di luar HKm sebanyak 23 komoditi. Potensi HHBK di luar kawasan hutan sebanyak 36 komoditi.

Terhadap rencana penyusunan regulasi pengelolaan HHBK, stakeholders (pihak eksekutif, legislatif, LSM lokal dan masyarakat)

memberikan persetujuan untuk mendukung inisiatif pengaturan kebijakan tentang HHBK. Persetujuan tersebut diberikan mengingat potensi ekonomi yang mendukung dan manfaat ekologi bagi kawasan hutan.

Berdasarkan hasil temuan, telah ada Peraturan Bupati Lombok Tengah Nomor 17 Tahun 2013 tentang Pedoman Pengelolaan Hasil Hutan Bukan Kayu yang substansinya pengaturannya meliputi aspek kelola kawasan, kelola kelembagaan dan kelola usaha. Untuk mengefektifkan pengelolaan HHBK perlu ada pengawasan dan evaluasi yang dilakukan oleh Pemerintah Daerah. Sedangkan evaluasi dilakukan oleh Pemerintah Daerah yang meliputi evaluasi terhadap perencanaan program, pelaksanaan program, hasil program dan dampak program.

Jelas, Pemerintah daerah sebetulnya sudah sadar bahwa potensi HHBK cukup tinggi serta memberikan kemanfaatan sebesar- besar bagi rakyat khususnya di sekitar kawasan hutan, namun sayang belum memasukkan rumusan pengelolaan HHBK kedalam rencana strategis daerah (RPJMD).

Hasil kajian yang dilakukan oleh Siddik, 2016 terhadap beberapa produk HHBK di Lombok Tengah khususnya bambu, nangka, durian dan aren, ditemukan beberapa permasalahan antara lain :

- (1) Komoditas bambu di Kawasan HKm Lombok Tengah dan TNGR Lombok Timur, jenis dan populasinya banyak dan kualitasnya dinilai baik, namun tidak banyak memberikan kontribusi terhadap ekonomi masyarakat kawasan hutan, karena antara lain:
 - (i) Nilai jualnya yang rendah, karena lokasinya jauh dan tidak tersedianya prasarana pengangkutan ke lahan HKm maupun ke lahan TNGR;
 - (ii) Masyarakat di kawasan HKm Lombok Tengah dan di kawasan TNGR Lombok Timur, hanya bertindak sebagai petani dan pengepul lokal bambu; sedangkan industri pengolahan semuanya dilakukan oleh masyarakat di luar kawasan. Di Kawasan TNGR meskipun ada pengolahan di dalam kawasan, tapi lokasinya jauh, sehingga tidak memberikan dampak terhadap penyerapan tenaga kerja dan peningkatan nilai tambah bagi masyarakat kawasan hutan.
 - (iii) Sebagian besar atau sekitar 80% bambu yang berasal dari kawasan HKm maupun dari kawasan TNGR dijual untuk dipergunakan bahan mentahnya; 16% untuk olahan industri tradisional dan hanya 4% untuk olahan industri modern dengan segmen pasar luar daerah dan luar negeri.

- (iv) Permintaan terhadap bahan baku bambu petung, bambu awet dan bambu berwarna cenderung semakin meningkat, tapi ketersediaannya semakin terbatas.
- (2) Komoditas pangan seperti nangka dan durian, populasinya banyak dan mendukung pelestarian sumberdaya hutan, namun untuk menjadikannya sebagai komoditas unggulan di Kawasan HKm Lombok Tengah dan TNGR Lombok Timur memiliki beberapa kekurangan yang perlu diatasi, antara lain:
- (i) Masih bercampurnya varietas unggul lokal dengan varietas lain, sehingga sering merusak citra varietas unggul lokal. Varietas unggul lokal untuk nangka adalah “Nangka Salak”; sedangkan untuk durian adalah “Durian Setiling” di Kawasan HKm Lombok Tengah. “Durian Klotok” dan “Durian Keselet” di kawasan TNGR Lombok Timur.
 - (ii) Produksi nangka dan durian masih bersifat musiman dan tidak tahan lama, sehingga tidak bisa memberikan pendapatan dan penghidupan berkelanjutan bagi masyarakat kawasan hutan;
 - (iii) Masyarakat kawasan hutan belum melakukan usaha pengolahan atau agroindustri nangka dan durian; bila ada hanya pada musim panen raya dan tidak kontinyu;
 - (iv) Produk olahan bahan makanan termasuk olahan nangka dan durian memerlukan persyaratan dan standar mutu tertentu untuk bisa masuk pasar modern.
- (3) Komoditas aren memiliki berbagai kelebihan sebagai HHBK unggulan; selain mendukung konservasi hutan, juga semua bagian tanaman bernilai ekonomi dan dapat menghasilkan gula aren sepanjang tahun. Namun demikian untuk menjadikannya sebagai pengungkit ekonomi masyarakat di kawasan HKm Lombok Tengah, masih menghadapi berbagai masalah, antara lain:
- (i) Pengetahuan masyarakat hutan tentang pembudidayaan tanaman aren masih kurang, karena produktivitas pohon aren untuk menghasilkan gula aren sangat ditentukan oleh varietas, kesuburan tanah dan faktor lingkungan;
 - (ii) Penyadapan nila aren membutuhkan pengalaman dan keahlian, sementara sebagian besar masyarakat memiliki pengetahuan dan pengalaman yang terbatas.
 - (iii) Cara dan alat penyadapan nira aren juga masih tradisional dan terkesan kurang higienis.
 - (iv) Pengolahan gula aren masih dilakukan secara tradisional, dan sebagian besar masih dalam bentuk gula cakep. Pemasarannya juga masih bersifat lokal, belum ke luar daerah dan luar negeri
 - (v) Produk olahan gula aren juga memerlukan persyaratan dan standar mutu tertentu untuk bisa masuk pasar modern.

Dari beberapa permasalahan di atas, selanjutnya dikemukakan langkah – langkah strategis, antara lain :

(1) Pengembangan Komoditas Bambu

- (i) Khusus untuk kawasan TNGR, diperlukan kepastian hak dan tanggung jawab para pihak, terutama kepada masyarakat yang diberikan hak mengelola dan memanfaatkan HHBK yang terdapat di lahan TNGR.
- (ii) Merintis prasarana angkutan untuk membuka dan memperlancar aksesibilitas ke kawasan HKm atau TNGR, sekaligus untuk meningkatkan nilai jual HHBK unggulan, khususnya komoditas bambu.
- (iii) Pengadaan bibit dan pembudidayaan bambu langka dan berwarna, terutama bambu petung, bambu hitam, bambu kuning, bambu tutul di lahan HKm atau TNGR yang masih terbuka dan rawan erosi.
- (iv) Memfasilitasi pelatihan pengolahan dan desain produk kerajinan bambu yang khas yang berbeda dengan hasil produk kerajinan yang sudah ada seperti, berugak knock-down, meja kursi knock-down, sangkar burung atau lainnya yang khas.
- (v) Memfasilitasi pengadaan dan pelatihan operasional mesin pengolahan bambu menjadi sumpit, tusuk gigi dan tusuk sate.
- (vi) Menindaklanjuti kemungkinan kerjasama kemitraan Koperasi Mele Maju sebagai penyedia bahan baku untuk industri bambu laminasi dengan PT. Indo Bambu Lestari Klungkung Bali
- (vii) Melakukan pendampingan dalam memperkuat kelembagaan dan akses permodalan Koperasi Mele Maju agar dapat menjalankan usahanya sebagai pengepul, pengolah dan penyedia bahan baku industri bambu laminasi.

(2) Pengembangan Komoditas Nangka dan Durian

- (i) Pengadaan bibit dan penerapan teknologi budidaya nangka lokal unggul dan durian lokal unggul yang dapat menjamin kontinuitas produksi sepanjang tahun; dan atau melakukan diversifikasi produk dengan mengembangkan jenis komoditas lain yang dapat tumbuh di bawah tegakan pohon nangka atau durian, seperti empon-empon.
- (ii) Melakukan pencegahan serangan lalat buah sedini mungkin dengan melakukan pembersihan lahan, pembungkusan dan penyediaan perangkat lalat buah.
- (iii) Memfasilitasi pelatihan pengolahan buah nangka/ durian, pengemasan dan pelabelan disertai dengan penyediaan peralatan yang dibutuhkan dan usaha memperoleh sertifikat halal, P-IRT dan sertifikat dari BPOM.
- (iv) Melakukan pendampingan dalam memperkuat kelembagaan dan akses permodalan Rumah Produksi, Koperasi atau KUB agar dapat

berperan sebagai pengepul, pengolah, penjamin mutu dan pemasar produk buah nangka/durian dan hasil olahannya.

- (v) Mengikuti pelatihan atau magang di UD.WARNA SARI Suranadi, KSU RINJANI Bilebante atau di tempat lainnya yang telah berhasil sebagai pengolah dan pemasar produk olahan nangka/durian di dalam maupun di luar daerah.

(3) Pengembangan Komoditas Aren

- (i) Mengadakan pelatihan cara pembudidayaan atau pemeliharaan pohon aren, cara penyadapan, pengolahan nila aren menjadi gula briket dan gula semut, pengemasan dan pelabelan produk sampai penyimpanan nya agar produk gula aren dapat tahan lama.
- (ii) Menyediakan peralatan penyadapan yang lebih baik untuk menjaga higienitas, alat-alat pengolahan dan pencetakan gula briket, alat pengovenan gula semut, alat dan bahan-bahan pelabelan dan pengemasan dengan ukuran yang bervariasi. Khusus untuk gula semut, perlu disediakan alat dan kemasan dalam bentuk sunsetan; disertai dengan usaha memperoleh sertifikat halal, P-IRT dan sertifikat dari BPOM.
- (iii) Melakukan pendampingan dalam memperkuat kelembagaan dan akses permodalan Rumah Produksi/Koperasi agar dapat berperan sebagai pengumpul, pengolah, penjamin mutu dan pemasar produk gula aren.
- (iv) Melakukan studi banding atau magang pada Kelompok Tani Uperma Kulonprogo Jokjakarta yang telah berhasil sebagai pengeksport gula semut ke beberapa negara (Jepang, AS dan Belanda).

2.2.3. Kabupaten Lombok Timur

Hasil kajian yang dilakukan oleh Siddik, 2016 terhadap beberapa produk HHBK ditemukan beberapa permasalahan bahwa komoditas empon-empon tidak dipilih sebagai komoditas HHBK unggulan oleh masyarakat di Kawasan HKm Lombok Timur, maupun di kawasan HKm Lombok Tengah, dan di Kawasan TNGR Lombok Utara, karena masih diusahakan dalam jumlah terbatas. Namun disadari bahwa komoditas empon-empon dapat tumbuh dibawah tegakan pohon berkayu; dan waktu panennya dapat diatur sehingga dapat menutupi kekurangan tanaman HHBK unggulan yang panen musiman, seperti kemiri, nangka dan durian. Ada beberapa permasalahan dalam pengusahaan komoditas empon-empon di kawasan HKm dan TNGR:

- (ii) Ternak di lahan HKm dipelihara secara lepas, sehingga masyarakat malas menanam tanaman di bawah pohon tegakan pohon, termasuk menanam tanaman empon-empon;
- (iii) Kegiatan produksi masih berorientasi subsisten, belum berorientasi bisnis atau pasar. Penjualan dilakukan bila ada kelebihan produksi.
- (iv) Pengolahan empon-empon masih jarang, bila ada dilakukan secara sederhana dengan teknologi sederhana;
- (v) Pemasaran bersifat lokal dan hanya masuk ke pasar tradisional;
- (vi) Belum ada kelembagaan khusus yang menangani komoditas empon-empon.

Dari beberapa permasalahan di atas, selanjutnya dikemukakan langkah-langkah strategis, untuk pengembangan komoditas empon-empon antara lain :

- (i) Khusus untuk kawasan TNGR Lombok Timur, perlu ada kesepakatan pemberian ijin kepada masyarakat untuk mengusahakan tanaman empon-empon di lahan TNGR, terutama sebagai pengganti rumput pakan ternak yang sudah tidak produktif lagi yang terdapat di bawah pohon tegakan.
- (ii) Mengadakan bibit dan menerapkan teknologi budidaya empon-empon yang dapat menjamin produktivitas, kualitas dan kontinuitas produksi sepanjang tahun;
- (iii) Mendorong pemerintah desa atau pengelola HKm/TNGR mengeluarkan awig-awig untuk mengatur pemeliharaan ternak di kawasan HKm atau TNGR.
- (iv) Mendorong terciptanya sistem penjagaan atau pengawasan secara bergiliran untuk mencegah hama monyet, hama babi dan pencurian di kawasan HKm dan TNGR.
- (v) Memfasilitasi pelatihan pengolahan empon-empon, pengemasan dan pelabelan disertai dengan penyediaan peralatan yang dibutuhkan dan usaha memperoleh sertifikat halal, P-IRT dan sertifikat dari BPOM.
- (vi) Melakukan pendampingan dalam memperkuat kelembagaan dan akses permodalan Rumah Produksi/Koperasi atau KUB agar dapat berperan sebagai pengumpul, pengolah, penjamin mutu dan pemasar produk empon-empon dan hasil olahannya.
- (vii) Mengikuti pelatihan atau magang di tempat yang telah berhasil sebagai pengolah dan pemasar produk olahan empon-empon di dalam maupun di luar daerah.
- (viii) Menjajaki kemungkinan kerjasama kemitraan dengan perusahaan pengolah empon-empon dan atau dengan industri pemakai empon-empon sebagai bahan baku.

III. PILIHAN PRIORITAS KEBIJAKAN YANG RELEVAN

Berdasarkan kerangka yuridis terkait dengan pengelolaan HHBK di pulau Lombok, dikaitkan dengan fakta empiris berkenaan dengan implementasi pengelolaan HHBK di tiga lokasi penelitian, ada beberapa hal yang perlu dikritisi. **Pertama**, problem pengelolaan HHBK khususnya yang menyangkut komoditi tertentu yang perlu penanganan segera di tingkat sektor (SKPD). **Kedua**, problem pengelolaan HHBK di tingkat Desa seiring dengan lahirnya Undang-undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa. **Ketiga**, problem pengelolaan HHBK di tingkat Kabupaten/Kota setelah berlakunya Undang-undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah, dan **Keempat**, problem pengelolaan HHBK di tingkat Provinsi setelah ditariknya urusan pemerintahan di bidang kehutanan dari pemerintah kabupaten/kota ke pemerintah provinsi.

1. Pilihan Kebijakan 1 :

Penetapan branding produk HHBK

Hasil penelitian dari Siddik, dkk (2016) menyimpulkan bahwa persoalan yang dikembangkan ke depan dalam rangka meningkatkan nilai tambah produk HHBK agar dapat bersaing pada pasar global adalah dengan melakukan standarisasi yang dimulai dengan penetapan branding terhadap produk HHBK. Penetapan branding ini penting menjadi identitas HHBK sekaligus menjadi strategi untuk memasarkan produk HHBK agar dikenal secara luas. Untuk itu dibutuhkan kreativitas dan perhitungan yang matang agar keberadaan branding dapat menarik konsumen terhadap produk HHBK di Provinsi NTB. Teknisnya, untuk komoditi HHBK, madu misalnya yaitu dengan mendesain dan mendiversifikasikan ukuran kemasan ke ukuran yang lebih kecil, yaitu selain berukuran 500ml, juga ukuran 250ml, 125 ml, 50ml sampai berukuran 10ml atau sunsetan. Bila kemasan berukuran 500ml seperti yang sedang dilakukan, maka nilai tambah yang dihasilkan perliter madu adalah sebesar Rp. 9,780; tapi bila berukuran kemasan 250ml, maka nilai tambah perliter adalah sebesar Rp. 64.440. Lebih kecil ukuran kemasan, maka lebih besar nilai tambah yang diperoleh.

Dalam konteks ini, maka peran dinas sektoral dan SKPD terkait cukup besar dalam melakukan pendampingan serta bimbingan kepada petani HHBK serta pelaku pasar yang menggantungkan hidupnya pada HHBK mulai pada produksi, pengolahan, pemasaran sampai pasca panen, agar produk yang dihasilkan terjamin mutunya dan

mampu bersaing di tingkat global. Untuk memberikan jaminan kepastian hukum dan kepastian usaha maka penetapan produk produk HHBK perlu ditetapkan dengan Keputusan Kepala Dinas yang terkait.

2. Pilihan Kebijakan 2 :

Integrasi program HHBK dalam RPJM Desa

Di atas telah dikemukakan bahwa terbitnya Undang-undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa telah membawa perubahan penting dalam pengelolaan hutan pada umumnya dan HHBK pada khususnya. Dalam undang-undang juga ditegaskan bahwa Rencana Pembangunan Jangka Menengah Desa dan Rencana Kerja Pemerintah Desa merupakan satu-satunya dokumen perencanaan di Desa.

Berdasarkan atas hal tersebut, maka peluang untuk mengintegrasikan rencana atau program HHBK kedalam RPJM Desa menjadi sesuatu keniscayaan, dengan tujuan adanya jaminan kepastian hukum bahwa program pengelolaan HHBK di tingkat Desa wajib dilaksanakan.

Persoalannya adalah pagu anggaran untuk pembangunan desa untuk sudah ditentukan secara rigid dan terperinci, sehingga hal ini sekali lagi membutuhkan kreativitas dan sekaligus pemihakan oleh jajaran aparatur pemerintahan di Desa untuk menjadikan HHBK menjadi program utama di desa.

Secara tegas dalam undang-undang disebutkan bahwa Rencana Pembangunan Jangka Menengah Desa dan Rencana Kerja Pemerintah Desa ditetapkan dengan Peraturan Desa.

3. Pilihan Kebijakan 3 :

Kerjasama Antar Desa

Berdasarkan hasil kajian di atas memperlihatkan bahwa ternyata masing masing desa memiliki keunggulan dalam HHBK, ada yang memiliki keunggulan dari sisi produksi, tetapi ada yang memiliki keunggulan dari proses pengolahan HHBK, disamping ada juga yang memiliki keunggulan untuk memasarkan hasil HHBK, sehingga hal ini jelas memerlukan kerjasama atau sinergitas antar desa, baik desa yang berada dalam satu kabupaten maupun desa yang terletak lintas kabupaten/kota.

Sinergitas diperlukan agar potensi HHBK dapat dioptimalkan. Semaksimal mungkin. Bentuk hukum yang tepat untuk Fasilitasi Kerjasama antar Desa dalam

Kabupaten/Kota maupun lintas Kabupaten/Kota dalam pengelolaan HHBK adalah kesepakatan atau Memorandum of Understanding (MoU) yang dibuat oleh Gubernur dan Bupati/Walikota sebagai payung (*umbrella provision*).

4. Pilihan Kebijakan 4 :

Pembentukan BUM Desa

BUMDes merupakan sebuah usaha desa milik kolektif yang digerakkan oleh aksi kolektif antara pemerintah desa dan masyarakat. BUMDes merupakan bentuk public and community partnership atau kemitraan antara pemerintah desa sebagai sektor publik dengan masyarakat setempat.

UU No 6 tahun 2014 pasal 87 ayat 3 menyebutkan BUMDes dapat menjalankan usaha di bidang ekonomi dan/atau pelayanan umum sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan. Artinya, BUMDes dapat menjalankan pelbagai usaha, mulai dari pelayanan jasa, keuangan mikro, perdagangan, dan pengembangan ekonomi lainnya. Sebagai contoh, BUMDes bisa membentuk unit usaha yang bergerak dalam keuangan mikro dengan mengacu secara hukum pada UU Lembaga Keuangan Mikro maupun UU Otoritas Jasa Keuangan.

Sekurang-kurangnya ada empat jenis bisnis yang bisa dikembangkan oleh BUMDes, antara lain:

BUMDes yang bertipe **serving**. BUMDes semacam ini menjalankan bisnis sosial yang melayani, yaitu melakukan pelayanan publik kepada masyarakat sekaligus juga memperoleh keuntungan finansial dari pelayanan itu. Usaha ini memanfaatkan sumber daya lokal dan teknologi tepat guna, seperti usaha air minum desa dan usaha listrik desa.

BUMDes yang bertipe **banking**. BUMDes ini menjalankan bisnis uang seperti bank desa atau lembaga perkreditan desa. Modalnya berasal dari ADD, PADes, tabungan masyarakat serta dukungan dari pemerintah. Bisnis uang desa ini mengandung bisnis sosial dan bisnis ekonomi. Bisnis sosial artinya bank desa merupakan proteksi sosial terhadap warga desa, terutama kelompok warga yang rentan dan perempuan dari jeratan para rentenir. Bisnis ekonomi artinya bank desa berfungsi untuk mendukung permodalan usaha-usaha skala mikro yang dijalankan oleh pelaku ekonomi di desa.

BUMDes bertipe **renting**. BUMDes ini menjalankan bisnis penyewaan barang-barang (perangkat pesta, traktor, alat transportasi, ruko, dan lain sebagainya), baik untuk memenuhi kebutuhan masyarakat maupun untuk memperoleh pendapatan desa.

BUMDes bertipe **brokering**. BUMDes ini berperan sebagai lembaga perantara, seperti jasa pelayanan kepada warga maupun usaha-usaha masyarakat, misalnya jasa pembayaran listrik, desa mendirikan pasar desa untuk memasarkan produk-produk yang dihasilkan masyarakat. BUMDes juga bisa membangun jaringan dengan pihak ketiga untuk memasarkan produk-produk lokal secara lebih luas, seperti hasil hutan bukan kayu (HHBK) dan lain lain yang ada di desa.

5. Pilihan Kebijakan 5:

Penugasan oleh Pemerintah Provinsi kepada Desa

Dengan tidak adanya kewenangan urusan pemerintahan di bidang kehutanan di kabupaten/kota, peranan desa menjadi penting dan strategis dalam pengelolaan hutan pada umumnya dan HHBK pada khususnya. Sebagaimana diketahui, Undang-undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang desa menegaskan bahwa salah satu kewenangan Desa adalah kewenangan yang ditugaskan oleh Pemerintah, Pemerintah Daerah Provinsi, atau Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota, artinya ada peluang yuridis pemerintah desa untuk mengelola HHBK yang diperoleh melalui penugasan atau mandate dari peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi. Mandat atau penugasan merupakan salah satu sumber kewenangan agar pemerintah dalam melakukan sikap tindaknya, memiliki keabsahan (legalitas).

Lazimnya, mandat atau penugasan diikuti dengan budget atau anggaran, mandat ditentukan secara rinci apa yang harus dilakukan, kapan dilakukan dan sekaligus bagaimana pertanggungjawabannya. Secara teori pemegang mandat (mandataris) menyerahkan hasil pekerjaannya kepada pemberi mandat (mandans), dan jika terjadi sesuatu berkaitan dengan apa yang dilakukan maka yang bertanggungjawab adalah pemberi mandat. Hal ini berbeda dengan teori delegasi, penerima delegasi (delegatoris) bertanggungjawab sepenuhnya atas apa yang dilakukan dan bukan pemberi delegasi (delegans).

Kendatipun secara normatif ada peluang yuridis untuk memberikan penugasan kepada desa (dalam arti formil), namun hal ini juga perlu diperhatikan, mengingat dalam beberapa kasus di Lombok misalnya, keberhasilan penugasan justru lebih

efektif dilakukan di kelompok tani bukan desa, oleh karena pada komunitas kelompok tani (hutan) sudah memiliki kesiapan dalam melaksanakan penugasan itu, hal ini ditunjukkan misalnya pada kawasan Hkm di Lombok yang sudah terbagi habis areal kawasan Hkm dengan nama nama warga masyarakat yang melakukan pengelolaan pada kawasan tersebut. Hal ini jelas akan memudahkan monitoring dan evaluasi yang dilakukan oleh Pemerintah. Hal ini agak berbeda sekali dengan kasus di Bali yang lebih efektif dilakukan di Desa, oleh karena Desa dalam tradisi di Bali juga bersentuhan dengan Banjar yang merupakan kesatuan masyarakat adat yang sudah mapan.

Bentuk hukum penugasan Gubernur Provinsi kepada Desa adalah dengan mengeluarkan Keputusan Gubernur.

6. Pilihan Kebijakan 6 :

Integrasi Program HHBK dalam RPJMD Provinsi

Mengintegrasikan HHBK dalam dokumen RPJMD merupakan bentuk kesungguhan (goodwill) dari Pemerintah Provinsi terhadap pengelolaan hutan dan HHBK pada khususnya. RPJMD adalah dokumen perencanaan resmi yang menjadi panduan SKPD untuk melaksanakan program-programnya. Penetapan dalam RPJMD sekaligus memberikan jaminan kepastian hukum. Bentuk hukumnya adalah Peraturan Daerah Provinsi.

7. Pilihan Kebijakan 7 :

Nomenklatur HHBK dalam program lintas SKPD

Salah satu persoalan yang cukup akut di kalangan birokrasi adalah sifat ego-sektoral yang ditandai dengan cara pandang “kaca mata kuda” yang cenderung teknis dan pragmatis, dan acapkali tidak melihat keterkaitan antar sektor. Ke depan, kerjasama lintas sektor merupakan kebutuhan yang tak terelakkan. Secara faktual, pengelolaan HHBK tidak bisa ditangani oleh Dinas Kehutanan saja, perlu melibatkan berbagai institusi terkait, seperti Dinas Kehutanan sendiri, Dinas Perkebunan dan Dinas Perdagangan. oleh karena itu kesamaan visi dan misi masing-masing SKPD terhadap HHBK merupakan prasyarat bagi keberhasilan pengelolaan HHBK di Provinsi NTB. Dan ini terlihat nyata ketika masing-masing SKPD tersebut memasukkan HHBK itu menjadi program unggulannya. Bentuk hukumnya yang tepat dan mengikat adalah Keputusan Bersama Dinas Terkait.

IV. PENUTUP

4.1. Simpulan

Dari temuan hasil kajian normatif maupun empiris dapat dikemukakan beberapa simpulan sebagai berikut:

- a. Ada kesadaran di kalangan masyarakat khususnya di daerah 3 (tiga) lokasi penelitian atas tingginya nilai ekonomi dan kemanfaatan HHBK di masyarakat. Namun dalam kenyataannya mereka masih memiliki keterbatasan baik dari segi modal maupun skill dan penguasaan pasar sehingga mereka tidak bisa berkembang seperti yang diharapkan. Dalam pengelolaan HHBK mereka kalah bersaing dengan daerah lain baik dari segi kuantitas maupun dari segi kualitas.
- b. Lahirnya undang-undang nomor 23 tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, telah membawa perubahan penting dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah khususnya berkenaan urusan pemerintahan kehutanan yang sekarang menjadi urusan pemerintahan provinsi. Perubahan paradigma urusan pemerintahan ini berpengaruh terhadap penataan kelembagaan dan sumberdaya manusia, baik yang ada di provinsi maupun yang berada di Kabupaten/kota.
- c. Pemerintah Desa atau dengan sebutan nama lain dengan kewenangan yang dimiliki berdasarkan Undang-undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang desa, berperan penting untuk menjadikan program HHBK masuk dalam Rencana Pembangunan Jangka Menengah (RPJM) Desa.
- d. Alternatif kebijakan dalam pengelolaan HHBK dapat dilakukan secara berjenjang mulai dari pengelolaan HHBK komoditi tertentu di tingkat sektor (SKPD), pengelolaan HHBK di tingkat Desa seiring dengan lahirnya Undang-undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa, sampai pengelolaan HHBK di tingkat Provinsi setelah ditariknya urusan pemerintahan di bidang kehutanan dari pemerintah kabupaten/kota ke pemerintah provinsi.

4.2. Rekomendasi/saran

- a. Perlu perlindungan hukum terhadap petani pengelola HHBK yang selama ini dalam posisi lemah atau diposisikan sebagai pihak yang lemah dan senantiasa kalah dalam melakukan *bargaining position* dengan pengepul atau para pemodal besar.

Disisi lain, petani pengelola HHBK juga memerlukan bantuan skill maupun peralatan dalam pengelolaan HHBK sehingga dukungan dan intervensi Pemerintah sangat diharapkan.

- b. Perlu segera menetapkan branding komoditi HHBK pada beberapa kawasan HHBK tertentu yang difasilitasi oleh KPH dan Dinas perdagangan Provinsi. Penetapan branding ini penting, untuk memastikan kekhususan produk HHBK pada masing-masing kawasan, misalnya “madu sumbawa” atau “kopi rinjani” dan seterusnya. Keuntungan lain dengan segera menetapkan branding terhadap produk HHBK ini adalah **pertama**, memastikan rencana pengelolaan ke depan pada kawasan-kawasan HHBK semakin fokus, **kedua**, kepastian hukum dan kepastian usaha untuk dapat menarik investor yang tertarik pada komoditas HHBK tersebut, **ketiga**, tujuan wisata kuliner yang tertarik dengan produk HHBK di provinsi NTB, dan yang **ke empat**, memudahkan standarisasi produk di tingkat nasional.
- c. Perlu optimalisasi fungsi kelembagaan dan sumberdaya manusia Kesatuan Pemangku Hutan (KPH) di tingkat Provinsi pasca berlakunya Undang-undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah. Ke depan, KPH memiliki kedudukan yang penting dan strategis dalam pengelolaan HHBK. Bukan hanya itu KPH juga berperan menjadikan branding sekaligus sebagai icon atas komoditas HHBK tertentu.
- d. Kendatipun Kabupaten/Kota tidak lagi memiliki kewenangan secara menyeluruh urusan pemerintahan di bidang kehutanan, melainkan hanya kewenangan urusan tahura saja, hal ini bukan berarti Kabupaten/kota tertutup sama sekali untuk mengelola HHBK. Sebenarnya pengelolaan HHBK dalam tahura masih bisa dimungkinkan yakni berada pada blok pemanfaatan yang terbagi dua yakni blok pemanfaatan untuk kepentingan investasi dan pemanfaatan tradisional.

DAFTAR PUSTAKA

- Muktasam, A. “Regulating The Commons: Participatory And Multistakeholder Approaches?”, a paper presented at Seminar Nasional dan Pameran Hasil-hasil Penelitian” pada Lembaga Penelitian – Universitas Mataram, Mataram, 29 – 30 September, 2009.
- Hadjon, Philipus M. Administration Law in Indonesia, Malang: Airlangga University Press, 2000.
- Siddik, Muhammad, Analisis Rantai Nilai Dan Insentif Ekonomi Komoditas HhbK Unggulan Pulau Lombok, Mataram 2016

- Soerjono, Soekanto, dan Sri Mamoedji, Penelitian Hukum Normatif, Jakarta: Rajawali Press, 1999.
- Wibowo, Gatot Dwi Hendro. Dinamika HUKUM Lingkungan dan Tata Ruang, Pustaka Bangsa, Mataram, 2014
- , Analisis Kebijakan Hasil Hutan Bukan Kayu (HHBK) di Provinsi NTB dan NTT, Kerjasama antara ITTO dan WWF Nusa Tenggara, Mataram, 2012
- , Identifikasi Pemetaan Konflik Sumberdaya Hutan di NTB, Kerjasama Pusat Penelitian Pengembangan Perdesaan (P3P) Unram dengan Badan Perencanaan Pembangunan Nasional (Bappeda) Provinsi NTB, 2002.
- , Sinkronisasi Kewenangan Penyelenggaraan Urusan di bidang Kehutanan di Propinsi NTB, Kerjasama Fakultas Hukum Universitas Mataram dengan Badan Perencanaan Pembangunan Daerah (Bappeda) Provinsi NTB, 2003.
- , Pendayagunaan Nilai-Nilai Kearifan Lokal dalam Penyelesaian Sengketa Hutan (Studi Kasus Implementasi Hutan Kemasyarakatan di Kawasan Hutan Lindung Sesaot Lombok Barat (Ketua Tim Peneliti), Dibiayai dana DIPA PNPB Universitas Mataram Tahun 2010, Tanggal 31 Desember 2009.
- , "Fungsi Hukum dalam Pengelolaan Sengketa Sumberdaya Hutan, Kajian Masalah Hukum dan Pembangunan Perspektif Publish or Perish", Majalah Ilmiah Fak Hukum Universitas Wijaya Kusuma Surabaya Vol. VI Nomor 1 Tahun 2001, ISSN: 1410 – 3648.
- , Cita Hukum Pancasila untuk Pengelolaan Sumberdaya Alam, Orasi Ilmiah dalam rangka Dies Natalis Universitas Mataram, Tahun 2008.
- WWF Indonesia Program Nusa Tenggara, 2012a. Rencana Pengelolaan HHBK di Kawasan HKm di Kabupaten Lombok Utara. Kerjasama Dinas Kehutanan NTB, Pemerintah KLU, WWF Indonesia Program Nusa Tenggara, Kementerian Kehutanan dan International Tropical Timber Organization. Mataram.
- WWF Indonesia Program Nusa Tenggara, 2012b. Rencana Pengelolaan HHBK di Kawasan HKm Kabupaten Lombok Tengah. Kerjasama Dinas Kehutanan NTB, Pemerintah Kabupaten Lombok Tengah, WWF Indonesia Program Nusa Tenggara, Kementerian Kehutanan dan International Tropical Timber Organization. Mataram.

**PENYELESAIAN KONFLIK KEBIJAKAN PENGELOLAAN SUMBER DAYA
ALAM SEKTOR KEHUTANAN DAN PERKEBUNAN PASCA PUTUSAN
MAHKAMAH KONSTITUSI NO. 45 TAHUN 2011**

Agus Surono

Fakultas Hukum Universitas Al Azhar Indonesia

Email: surono_uai@yahoo.com

ABSTRAK

Konflik pengelolaan sumber daya hutan sering kali terjadi di berbagai daerah, baik di wilayah Kalimantan, Sumatera dan wilayah Indonesia lainnya. Konflik pengelolaan sumber daya hutan, sering kali terjadi antara sektor kehutanan, pertambangan, migas, perkebunan dan sektor lainnya. Sebut saja beberapa kasus yang terjadi di Kalimantan Timur, Kalimantan Tengah, Kalimantan Selatan, Kalimantan Barat, Jambi, Lampung, Sumatera Selatan, Batam, Kepulauan Seribu dan beberapa kasus lainnya. Adanya konflik kebijakan di bidang kehutanan akan mempengaruhi pengelolaan sektor perkebunan. Permasalahan tersebut disebabkan karena adanya permasalahan dalam penerbitan berbagai SK Menteri Kehutanan terkait dengan penunjukan kawasan hutan yang terjadi atas penunjukan beberapa kawasan hutan di berbagai wilayah di Indonesia, yang justru bertentangan dengan ketentuan Pasal 14 dan Pasal 15 UU No. 41 Tahun 1999 tentang Kehutanan. Dengan adanya Putusan MK No. 45 Tahun 2011, seharusnya menyudahi terjadinya konflik kebijakan di bidang kehutanan terutama terkait dengan permasalahan kawasan hutan. Namun demikian pada kenyataannya masih terdapat adanya tumpang tindih akibat perbedaan pengertian kawasan hutan yang disebabkan karena pemangku kebijakan tidak menindaklanjutinya dengan peraturan teknis di bawah UU Kehutanan yang didasarkan pada Putusan MK No. 45 Tahun 2011 tersebut.

Kata Kunci: penyelesaian konflik, kebijakan, sektor kehutanan dan perkebunan, putusan Mahkamah Konstitusi No. 45 tahun 2011.

PENDAHULUAN

Adanya konflik kebijakan di bidang kehutanan akan mempengaruhi pengelolaan sektor perkebunan. Permasalahan tersebut disebabkan karena adanya permasalahan dalam penerbitan berbagai SK Menteri Kehutanan terkait dengan penunjukan kawasan hutan yang terjadi atas penunjukan beberapa kawasan hutan di berbagai wilayah di Indonesia, yang justru bertentangan dengan ketentuan Pasal 14 dan Pasal 15 UU No. 41 Tahun 1999 tentang Kehutanan.

Beberapa permasalahan akibat diterbitkannya SK Menteri Kehutanan tentang penunjukan kawasan hutan antara lain:

Pertama, Keputusan Menteri Kehutanan Republik Indonesia Nomor: SK.463/Menhut-II/2013 tentang Perubahan Peruntukan Kawasan Hutan Menjadi Bukan Kawasan Hutan Seluas ± 124.775 (seratus dua puluh empat ribu tujuh ratus tujuh puluh lima) hektar, Perubahan Fungsi Kawasan Hutan Seluas ± 86.663 (delapan puluh enam ribu enam ratus enam puluh tiga) Hektar Dan Perubahan Bukan Kawasan Hutan Menjadi Kawasan Hutan Seluas ± 1.834 (seribu delapan ratus tiga puluh empat) Hektar Di Provinsi Kepulauan Riau.

Kedua, pada tanggal 12 Oktober 1982 telah dikeluarkan Keputusan Menteri Pertanian No. 759/Kpts/Um/10/1982 tentang Penunjukan Areal Hutan di Wilayah Provinsi Daerah Tingkat I Kalimantan Tengah seluas 15.300.000 hektar.

Ketiga, Penjelasan Menteri Kehutanan tentang Status Kawasan Hutan No. 426/Menhut-VII/2006 tanggal 12 Juli 2006 menimbulkan ketidakpastian dalam penafsirannya karena bertentangan dengan pengertian kawasan hutan sebagaimana ketentuan Pasal 14 dan Pasal 15 UU Kehutanan, yang mengakibatkan adanya ketidakpastian hukum karena adanya penerapan yang multi tafsir terhadap ketentuan **Pasal 1 angka 3 UU Kehutanan**.

Keempat, bahwa sesuai Surat No. S.575/Menhut-II/2006 tanggal 11 September 2006 perihal Pencabutan Surat kepala Badan Planologi Kehutanan dan Perkebunan No. 773/VIII-KP/2000 tanggal 12 September 2000, yang menyatakan *“Hasil paduserasi antara RTRWP dengan TGHK Provinsi Kalimantan Tengah yang telah ditetapkan oleh Gubernur Kalimantan Tengah dengan Keputusan Nomor 008/965/4/BAPP tanggal 14 Mei 1999 tidak dapat dijadikan acuan dan pedoman dalam penentuan status kawasan hutan karena belum ditindaklanjuti dengan Keputusan menteri Kehutanan tentang Penunjukan Kawasan Hutan.”*

Kelima, sesuai Surat No. S.255/Menhut-II/07 tanggal 11 April 2007 perihal Pemanfaatan areal/kawasan hutan, menentukan bahwa *“Penggunaan kawasan hutan yang didasarkan Perda sebagai KPP dan KPPL yang tidak perlu pelepasan kawasan hutan dari Menteri Kehutanan, dapat mengakibatkan pelanggaran hukum dan dapat diancam sanksi pidana,”* menunjukkan adanya ketidakpastian hukum akibat adanya penerapan tafsir sepihak oleh Kementerian Kehutanan tentang pengertian kawasan hutan atas ketentuan **Pasal 1 angka 3 UU Kehutanan**.

Selain kelima SK Menteri Kehutanan tersebut di atas, diberapawilayah lainnya juga muncul persoalan hukum akibat penerbitan SK Menteri Kehutanan, di wilayah Kalimantan lainnya, Sumatera, Sulawesi dan juga di beberapadaerah lainnya. Penerbitan SK Menteri Kehutanan tersebut disebabkan adanya tafsir yang berbeda terhadap pengertian kawasan hutan sebagaimana diatur dalam ketentuan Pasal 1 angka 3 UU No. 41 Tahun 1999 tentang Kehutanan, yang akhirnya pada tahun 2011 telah dilakukan judicial review sebagaimana

Putusan Mahkamah Konstitusi No. 45 Tahun 2011 tentang Judicial Review ketentuan Pasal 1 angka 3 UU No. 41 Tahun 1999 tentang Kehutanan. Namun demikian paasca putusan MK No. 45 Tahun 2011 tersebut, justru masih banyak keputusan Menteri Kehutanan dan bahkan ketentuan peraturan perundang-undangan di bawah undang-Undang No. 41 Tahun 1999 tentang Kehutanan, yang tidak sesuai atau bertentangan dengan Putusan MK No. 45 Tahun 2011 tersebut. Hal ini tentunya akan mengakibatkan persoalan hukum yang disebabkan adanya tumpang tindih regulasi di bidang kehutanan yang berakibat mengancam pengelolaan sektor perkebunan dan juga sektor pertambangan, mengingat sebagian besar lahan yang dipergunakan untuk sektor perkebunan dan juga pertambangan banyak yang masuk sebagai kawasan hutan akibat penerbitan SK Menteri Kehutanan sebagaimana contoh tersebut diatas.

Oleh karena itu, penulis mencoba untuk membuat artikel dengan judul: **“PENYELESAIAN KONFLIK KEBIJAKAN PENGELOLAAN SUMBER DAYA ALAM SEKTOR KEHUTANAN DAN PERKEBUNAN PASCA PUTUSAN MAHKAMAH KONSTITUSI NO. 45 TAHUN 2011”**

Berdasarkan latar belakang masalah sebagaimana diuraikan tersebut diatas dapat dikemukakan permasalahan sebagai berikut:

1. Bagaimanakah implikasi Putusan MK No. 45 Tahun 2011 dalam kebijakan pengaturan pengelolaan sumber daya alam sektor kehutana?
2. Bagaimanakah penyelesaian konflik kebijakan pengelolaan sumber daya alam sektor kehutanan dan perkebunana pasca Putusan MK No. 45 Tahun 2011?

Adapun yang menjadi tujuan penelitian sesuai judul makalah tersebut diatas meliputi:

1. Untuk mengkaji dan menganalisis tentang implikasi Putusan MK No. 45 Tahun 2011 dalam kebijakan pengaturan pengelolaan sumber daya alam sektor kehutana.
2. Untuk mengkaji dan menganalisis tentang penyelesaian konflik kebijakan pengelolaan sumber daya alam sektor kehutanan dan perkebunana pasca Putusan MK No. 45 Tahun 2011.

PEMBAHASAN

A. Implikasi Putusan MK No. 45 Tahun 2011 Dalam Kebijakan Pengelolaan Sumber Daya Alam Sektor Kehutanan

Sebelum menguraikan tentang implikasi Putusan MK No. 45 Tahun 2011 dalam kebijakan pengelolaan sumber daya alam sektor kehutanan, perlu terlebih dahulu dijelaskan

tentang permasalahan konflik pengelolaan sumber daya alam sektor kehutanan. Adapun beberapa permasalahan konflik pengelolaan sumber daya alam sektor hutan tersebut diantaranya karena faktor-faktor dibawah ini:

Pertama, adanya tumpang tindih penafsiran regulasi di bidang kehutanan. Berdasarkan kajian KPK, dalam proses penunjukan kawasan hutan oleh Kementerian Kehutanan telah dilakukan secara tidak fair atau bertentangan dengan asas *fair procedure* terhadap aturan-aturan pelaksanaan dari UU Kehutanan, sehingga melemahkan legalitas dan legitimasi 88,2% kawasan hutan yang sampai saat ini belum selesai ditetapkan. Tidak adanya kepastian hukum terhadap peta penunjukan kawasan hutan karena faktanya terdapat sekurang-kurangnya 4 versi peta kawasan hutan dengan skala yang berbeda-beda, yang mengakibatkan selisih luas kawasan hutan 4 hingga 16 juta ha. Akibat penunjukan yang belum dilakukan pengukuhan kawasan hutan tersebut mengakibatkan terdapat 119 potensi konflik di wilayah Provinsi dan kabupaten/kota pemekaran yang sebagian atau seluruhnya berada di kawasan hutan, antara lain di Kab. Nduga, Papua (216.800 ha) di kawasan hutan lindung dan Kab. Raja Ampat (6.084.500 ha) di kawasan hutan konservasi. Terkait harmonisasi Tata Ruang Wilayah dengan kawasan hutan, sekurang-kurangnya terdapat potensi konflik pada 10 kabupaten/kota pemekaran di Provinsi Lampung dan 4 kabupaten/kota pemekaran di Provinsi Sulawesi Selatan karena tidak mengusulkan perubahan kawasan hutan.⁹⁰

Kedua, Adanya anggapan yang salah dari pemerintah dan badan usaha di bidang kehutanan baik milik pemerintah maupun swasta tentang keberadaan masyarakat di sekitar kawasan hutan. Masyarakat sekitar kawasan hutan sering dianggap sebagai sebuah entitas yang dapat mengganggu proses pengelolaan kawasan hutan sehingga seringkali diposisikan sebagai musuh, pihak yang harus bertanggungjawab terhadap perambahan hutan dan perusak lingkungan. Jika kawasan hutan dianggap sebagai sumber daya yang menghasilkan devisa, maka kawasan hutan harus dilindungi dan dilestarikan. Konsep melindungi dan melestarikan tersebut mengharuskan pihak pengelola menerapkan standar perlindungan melalui regulasi yang kadang membatasi interaksi masyarakat dengan kawasan hutan.⁹¹

⁹⁰ Agus Surono, dkk, dalam Putusan Mahkamah Konstitusi No. 45 tahun 2011 tentang Judicial Review Ketentuan Pasal 1 angka 3, UU No. 41 tahun 1999 tentang Kehutanan, sebagaimana hasil Audit BPK RI bulan September Tahun 2009, hlm. 23.

⁹¹ Slamet Edi Sumanto, "Kebijakan Pengembangan Perhutanan Sosial Dalam Perspektif Resolusi Konflik", Jurnal Analisis Kebijakan Kehutanan, Vol. 6, No. 1, April 2009, Kupang: Balai Penelitian Kehutanan Kupang, hlm. 16.

Ketiga, adanya kondisi historis yang berbeda dalam pengelolaan hutan di pulau Jawa dan diluar Jawa. Aspek kelangkaan lahan di pulau Jawa merupakan dimensi konflik yang paling menonjol. Konflik perebutan dan perambahan kawasan sangat mendominasi khasanah konflik pengelolaan kawasan hutan di pulau Jawa. Sedangkan di luar pulau Jawa, aspek kelangkaan lahan belum menjadi isu utama konflik, tetapi klaim ulayat dan hak pengelolaan adat cukup dominan mempengaruhi terjadinya konflik pengelolaan kawasan hutan baik untuk kawasan hutan konservasi dan hutan produksi.⁹²

Menurut ketentuan **Pasal 1 angka 3 UU Kehutanan, sebelum Putusan Mahkamah Konstitusi No. 45/PUU-IX/2001**, dinyatakan bahwa *"Kawasan hutan adalah wilayah tertentu yang ditunjuk dan atau ditetapkan oleh Pemerintah untuk dipertahankan keberadaannya sebagai hutan tetap"*. Bahwa definisi Kawasan Hutan sebagaimana diatur dalam Pasal 1 angka 3 UU Kehutanan berbeda dengan UU No. 5 Tahun 1967 tentang Ketentuan-Ketentuan Pokok Kehutanan dimana dalam Pasal 1 angka 4 *"Kawasan Hutan" ialah wilayah-wilayah tertentu yang oleh Menteri **ditetapkan** untuk dipertahankan sebagai Hutan Tetap.*⁹³

Bahwa dengan adanya frasa **"ditunjuk dan atau ditetapkan"** sebagaimana tercantum dalam **Pasal 1 angka 3 UU Kehutanan**, maka **penunjukan kawasan hutan** telah ditafsirkan secara keliru oleh Pemerintah serta aparat Penegak Hukum yang menganggap mempunyai kedudukan hukum yang sama dengan **penetapan kawasan hutan** serta mempunyai kekuatan hukum yang pasti, ***Quod Non***, padahal Ketentuan Pasal 15 ayat (1) UU No.41 Tentang Kehutanan menyatakan *"Pengukuhan kawasan hutan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 14 dilakukan melalui proses sebagai berikut"*⁹⁴:

- a. penunjukan kawasan hutan,
- b. penataan batas kawasan hutan,
- c. pemetaan kawasan hutan, dan
- d. penetapan kawasan hutan"

dan ayat (2) menyatakan ***"Pengukuhan kawasan hutan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dilakukan dengan memperhatikan rencana tata ruang wilayah"***

⁹² Faiqotul Falah, "Kajian Efektivitas Pengelolaan Kolaboratif Taman Nasional Kutai", Jurnal Analisis Kebijakan Kehutanan, Vo. 10, No. 1, April 2013, Balikpapan: Balai Penelitian Teknologi Konservasi Sumberdaya Alam, hlm. 41.

⁹³ Agus Surono, dkk, dalam permohonan Judicial Review ketentuan Pasal 1 angka 3 UU No. 41 Tahun 1999 tentang Kehutanan, sebagaimana Putusan MK No. 45 Tahun 2011 tentang Judicial Review ketentuan Pasal 1 angka 3 UU No. 41 Tahun 1999 tentang Kehutanan.

⁹⁴ Ibid.

Berdasarkan uraian di atas, kawasan hutan baru mempunyai kepastian hukum ketika sudah melalui proses pengukuhan sebagaimana diatur dalam Pasal 15 ayat (1) UU Kehutanan. Bahwa beberapa Keputusan dan Peraturan yang menyatakan bahwa penunjukan sama dengan penetapan kawasan hutan yaitu⁹⁵: Surat Menteri Kehutanan Nomor S.426/Menhut-VII/2006 tanggal 12 Juli 2006 Perihal Penjelasan Menteri Kehutanan tentang Status Kawasan Hutan yang Ditujukan kepada Kepala Kepolisian Negara Republik Indonesia dengan tembusan Presiden RI, Wakil Presiden RI, Menteri Hukum dan Hak Asasi Manusia RI, Menteri Negara Lingkungan Hidup RI, Jaksa Agung RI dan Eselon I Lingkup Departemen Kehutanan dengan penggalan sebagai berikut: ***"Dalam Pasal 1 Angka 3 UU Nomor 41 Tahun 1999 dijelaskan bahwa Kawasan hutan adalah wilayah tertentu yang ditunjuk dan atau ditetapkan oleh Pemerintah untuk dipertahankan keberadaannya sebagai hutan tetap."*** Berdasarkan pengertian di atas dapat disimpulkan bahwa meskipun suatu kawasan hutan belum ditata batas dan ditetapkan oleh pemerintah, statusnya adalah kawasan hutan.

Menyikapi hal tersebut di atas, dengan ini dapat dikemukakan bahwa:

- a. Wilayah-wilayah tertentu yang telah ditunjuk oleh Menteri Kehutanan sebagai kawasan hutan dan dipertahankan keberadaannya sebagai hutan tetap adalah secara legal sudah merupakan kawasan hutan.
- b. Meskipun kawasan tersebut belum ditata batas, namun pemanfaatan dan penggunaan di atas kawasan tersebut sudah mempunyai akibat hukum yang terikat dengan peraturan perundangan yang berlaku.

Sehubungan dengan hal-hal tersebut di atas, kiranya dari jajaran Kepolisian Negara Republik Indonesia, Kejaksaan dan juga para Hakim mempunyai pemahaman yang sama terhadap status kawasan hutan sehingga pelanggaran-pelanggaran di bidang kehutanan dapat dijerat dengan ketentuan-ketentuan yang ada meskipun statusnya baru dalam tahap penunjukan".

Bahwa penafsiran Kementerian Kehutanan yang menyatakan penunjukan kawasan hutan mempunyai kekuatan hukum juga dapat dilihat dalam Peraturan Menteri Kehutanan Nomor P.50/Menhut-II/2009 tentang Penegasan Status dan Fungsi Kawasan Hutan⁹⁶:

Pasal 2 :

(1) Kawasan hutan telah mempunyai kekuatan hukum apabila :

- a. telah ditunjuk dengan keputusan Menteri; atau
- b. telah ditata batas oleh Panitia Tata Batas; atau

⁹⁵ Surat Menteri Kehutanan Nomor S.426/Menhut-VII/2006 tanggal 12 Juli 2006.

⁹⁶ Pasal 2 Peraturan Menteri Kehutanan Nomor P.50/Menhut-II/2009 tentang Penegasan Status dan Fungsi Kawasan Hutan.

- c. *Berita Acara Tata Batas Kawasan Hutan telah disahkan oleh Menteri; atau*
- d. *Kawasan Hutan telah ditetapkan dengan Keputusan Menteri.*

(2) *Dalam hal suatu areal telah ditunjuk dengan keputusan Menteri, atau suatu areal telah di tata batas oleh Panitia Tata Batas, atau berita acara tata batas telah disahkan oleh Menteri Kehutanan, atau tata batas telah ditetapkan oleh Menteri, atau kawasan hutan telah ditetapkan dengan keputusan Menteri, maka yang digunakan sebagai acuan kawasan hutan adalah status yang terakhir.*

Apabila dilihat dari tahapan pengukuhan kawasan hutan, maka penunjukan kawasan hutan adalah kegiatan persiapan pengukuhan kawasan hutan (Penjelasan Pasal 15 ayat (1) UU No.41 Tahun 1999 Tentang Kehutanan), sedangkan Penetapan adalah kegiatan tahap akhir pengukuhan kawasan hutan dimana sudah terdapat kepastian hukum mengenai status, batas dan luas suatu kawasan hutan menjadi kawasan hutan tetap.

Bahwa karena di dalam **Pasal 1 angka 3 UU No.41 Tahun 1999 Tentang Kehutanan** terdapat frasa "**ditunjuk dan atau**", maka Pihak Pemerintah (dalam hal ini Kementerian Kehutanan dan penegak hukum, termasuk juga Hakim) diberikan peluang untuk mengartikan penunjukan sama dengan penetapan kawasan hutan, padahal berdasarkan Pasal 14 dan Pasal 15 UU No. 41 Tahun 1999 Tentang Kehutanan penunjukan dan penetapan adalah hal yang berbeda.

Selanjutnya dapat dikatakan bahwa pengertian kawasan hutan menurut ketentuan **Pasal 1 angka 3 UU No.41 Tahun 1999 Tentang Kehutanan** sebelum adanya Putusan Mahkamah Konstitusi No. 45/PUU-IX/2011 tidak konsisten dan bertentangan dengan ketentuan Pasal 14 dan 15 UU Kehutanan serta telah melanggar prinsip negara hukum sebagaimana diatur dalam Pasal 1 ayat (3) UUD 1945.

Bahwa karena **Pasal 1 angka 3 UU No.41 Tahun 1999 Tentang Kehutanan** memberikan peluang kepada Pihak Kementerian Kehutanan dan juga aparat penegak hukum untuk memberikan tafsir **penunjukan** mempunyai status hukum yang sama dengan **penetapan kawasan hutan**, maka dalam setiap kebijakannya, Pemerintah (dalam hal ini Kementerian Kehutanan) selalu menyatakan bahwa penunjukan kawasan hutan mempunyai status hukum yang sama dengan penetapan kawasan hutan sehingga Keputusan Menteri Kehutanan tentang Penunjukan Kawasan Hutan digunakan acuan dalam penegakan hukum kehutanan.

Selanjutnya berdasarkan **Keputusan Menteri Kehutanan Nomor: 79/Kpts-II/2001 tentang penunjukan Kawasan Hutan dan Perairan di Wilayah Propinsi Kalimantan Timur**⁹⁷, dapat disimpulkan bahwa Kawasan Hutan cagar Alam yang merupakan bagian dari

⁹⁷ Keputusan Menteri Kehutanan Nomor: 79/Kpts-II/2001 tentang penunjukan Kawasan Hutan dan Perairan di Wilayah Propinsi Kalimantan Timur.

kawasan hutan di Propinsi Kalimantan Timur tersebut belumlah dilakukan proses pengukuhan kawasan hutan sebagaimana diamanatkan oleh ketentuan Pasal 14 dan Pasal 15 UUNo. 41 Tahun 1999 tentang Kehutanan. Hal ini juga diperkuat dengan Surat Direktur Jenderal Perlindungan Hutan dan Konservasi Alam No. S.137/IV-KK/2005, yang sebagian isinya menyatakan bahwa pada poin 2.a. “Sampai saat ini Cagar Alam Teluk Adang walaupun sudah ada Berita Acara Tata batasnya tetapi sampai saat ini belum dikukuhkan.” Selanjutnya pada poin 2.b. dinyatakan bahwa “Belum dilakukannya kawasan Cagar Alam Teluk Adang karena faktanya di lapangan banyak keberadaan pihak-pihak ketiga yang belum diproses penyelesaiannya, khususnya dokumen mengenai kepemilikan lahan.”

Berdasarkan uraian dan kondisi inilah, dapat menimbulkan adanya ketidakpastian hukum dalam rangka penegakan hukum terkait dengan tindak pidana kehutanan, dimana ketentuan Pasal 1 angka 3 UU No.41 Tahun 1999 Tentang Kehutanan terutama yang menyangkut frasa “**ditunjuk dan atau**” bertentangan dengan Pasal 1 angka (3) UUD 1945, sebagaimana dinyatakan dalam Putusan Mahkamah Konstitusi No.45/PUU-IX/2011.

Bahwa untuk menentukan sebuah kawasan sebagai kawasan hutan harus dilakukan kegiatan pengukuhan kawasan hutan yang menurut ketentuan **Pasal 14 ayat (1) UU No.41 Tahun 1999 Tentang Kehutanan** yang menyatakan⁹⁸: “*Berdasarkan inventarisasi hutan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 13, Pemerintah menyelenggarakan pengukuhan kawasan hutan.*” Selanjutnya agar memberikan kepastian hukum atas suatu kawasan hutan, maka harus dilakukan kegiatan pengukuhan kawasan hutan bukan kegiatan penunjukan dan/atau penetapan kawasan hutan sebagaimana **Pasal 14 ayat (2) UU No.41 Tahun 1999 Tentang Kehutanan** yang menyatakan: “*Kegiatan pengukuhan kawasan hutan sebagaimana dimaksud pada ayat (1), dilakukan untuk memberikan kepastian hukum atas kawasan hutan.*”

Bahwa kegiatan penunjukan kawasan hutan adalah merupakan bagian dari kegiatan pengukuhan kawasan hutan sebagaimana diatur dalam ketentuan **Pasal 15 UU No.41 Tahun 1999 Tentang Kehutanan** yang menyatakan⁹⁹:

- (1) *Pengukuhan kawasan hutan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 14 dilakukan melalui proses sebagai berikut:*
 - a. *Penunjukan kawasan hutan*
 - b. *Penataan batas kawasan hutan*
 - c. *Pemetaan kawasan hutan, dan*
 - d. *Penetapan kawasan hutan*
- (2) *Pengukuhan kawasan hutan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dilakukan dengan memperhatikan rencana tata ruang wilayah.*

⁹⁸ Pasal 14 ayat (1) 15 UU No. 41 Tahun 1999 tentang Kehutanan.

⁹⁹ Pasal 15 UU No. 41 Tahun 1999 tentang Kehutanan.

Bahwa Penjelasan ketentuan Pasal 15 ayat (1) UU No.41 Tahun 1999 Tentang Kehutanan dinyatakan bahwa:

“Penunjukan kawasan hutan adalah kegiatan persiapan pengukuhan kawasan hutan, antara lain berupa:

- a. Pembuatan peta penunjukan yang bersifat arahan tentang batas luar;*
- b. Pemancangan batas sementara yang dilengkapi dengan lorong-lorong batas;*
- c. Pembuatan parit batas pada lokasi-lokasi rawan; dan*
- d. Pengumuman tentang rencana batas kawasan hutan, terutama di lokasi-lokasi yang berbatasan dengan tanah hak”.*

Akibat ditafsirkannya kawasan hutan dengan hanya penunjukan, maka mengakibatkan adanya ketidakpastian hukum dalam menentukan sebuah kawasan sebagai kawasan hutan dan tumpang tindih dalam pemberian izin kawasan hutan. Ketidakjelasan pengertian kawasan hutan juga ditemukan oleh Badan Pemeriksa Keuangan Republik Indonesia (BPK RI), dimana pada pemeriksaan semester II Tahun 2009 telah melaksanakan pemeriksaan kinerja atas kegiatan pengukuhan kawasan hutan Tahun Anggaran 2005 s.d 2009 pada Departemen kehutanan, Dinas kehutanan Provinsi dan Instansi terkait lainnya di Provinsi Sumatera Utara, Provinsi Kalimantan Barat, Provinsi Kalimantan Timur dan DKI Jakarta. Hasil Pemeriksaan BPK RI menyimpulkan bahwa pelaksanaan kegiatan pengukuhan kawasan hutan masih kurang ekonomis dan efektif karena kelemahan kebijakan dan pelaksanaan kegiatan.

Berdasarkan kegiatan audit BPK RI tersebut dapat disimpulkan bahwa kegiatan yang dilakukan dalam rangka memberikan kepastian hukum terhadap kawasan hutan adalah melalui kegiatan pengukuhan kawasan sebagaimana diatur dalam ketentuan Pasal 14 ayat (2) UU No.41 Tahun 1999 Tentang Kehutanan, bukan dengan penunjukan dan/atau penetapan kawasan hutan sebagaimana diatur sesuai ketentuan **Pasal 1 angka 3 UU No.41 tahun 1999 Tentang Kehutanan**, yang memberikan pengertian tentang kawasan hutan yang keliru/salah.

Dengan kalimat lain dapat disimpulkan bahwa setiap penunjukan kawasan hutan bertentangan dengan ketentuan Pasal 14 jo Pasal 15 UU No. 41 Tahun 1999 tentang Kehutanan serta Putusan MK No. 45 Tahun 2011, karena untuk menentukan sebuah kawasan sebagai kawasan hutan harus dilakukan melalui mekanisme pengukuhan kawasan hutan sebagaimana ketentuan Pasal 14 jo Pasal 15 UU No. 41 Tahun 1999 tentang Kehutanan serta Putusan MK No. 45 Tahun 2011.

Oleh karena sumber akar masalah kebijakan sumber daya alam sektor kehutanan diakibatkan karena adanya permasalahan penunjukan kawasan hutan sebagaimana terdapat dalam beberapa SK Menteri Kehutanan baik dalam penetapan kawasan hutan di provinsi Kepulauan Riau, Kalimantan Tengah, Kalimantan Timur, Kalimantan Selatan, dan beberapa

wilayah provinsi lainnya maka seharusnya Kementerian Kehutanan dalam menentukan apakah sebuah kawasan sebagai kawasan hutan ataukah bukan kawasan hutan harus melalui pengukuhan kawasan hutan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 14 jo Pasal 15 ayat (2) UU No. 41 Tahun 1999 tentang Kehutanan, serta Putusan MK No. 45 Tahun 2011 tentang *judicial review* ketentuan Pasal 1 angka 3 UU No. 41 Tahun 1999 tentang Kehutanan.

B. Pengaturan Sektor Perkebunan Dalam Era Otonomi Daerah

Dalam era otonomi daerah sejak diundangkannya UU No. 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah, yang kemudian diubah dengan UU No. 32 Tahun 2004 dan terakhir dengan UU No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, mempunyai perubahan yang sangat signifikan terkait dengan pengelolaan sumber daya alam, khususnya dalam sektor perkebunan.

Pasal 2 ayat (4) dan (5) UU No. 32 Tahun 2004 sebagaimana telah diubah terakhir dengan UU No. 12 Tahun 2008 tentang Pemerintahan Daerah, dinyatakan bahwa¹⁰⁰:

- (4) Pemerintah daerah menyelenggarakan urusan pemerintahan memiliki hubungan dengan pemerintah dan dengan pemerintahan daerah lainnya.
- (5) Hubungan sebagaimana dimaksud pada ayat (4) meliputi hubungan wewenang, keuangan, pelayanan umum, pemanfaatan sumber daya alam dan sumber daya lainnya. Selanjutnya Pasal 17 UU No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, dinyatakan bahwa¹⁰¹:

Pasal 17

- (1) Hubungan dalam bidang pemanfaatan sumber daya alam dan sumber daya lainnya antara Pemerintah dan pemerintahan daerah sebagaimana dimaksud dalam Pasal 2 ayat (4) dan ayat (5) meliputi:
 - a. kewenangan, tanggung jawab, pemanfaatan, pemeliharaan, pengendalian dampak, budidaya, dan pelestarian;
 - b. bagi hasil atas pemanfaatan sumber daya alam dan sumber daya lainnya; dan
 - c. penyerasian lingkungan dari tata ruang serta rehabilitasi lahan.
- (2) Hubungan dalam bidang pemanfaatan sumber daya alam dan sumber daya lainnya antar pemerintahan daerah sebagaimana dimaksud dalam Pasal 2 ayat (4) dan ayat (5) meliputi:
 - a. pelaksanaan pemanfaatan sumber daya alam dan sumber daya lainnya yang menjadi kewenangan daerah;
 - b. kerja sama dan bagi hasil atas pemanfaatan sumber daya alam dan sumber daya lainnya antar pemerintahan daerah; dan
 - c. pengelolaan perizinan bersama dalam pemanfaatan sumber daya alam dan sumber daya lainnya.
- (3) Hubungan dalam bidang pemanfaatan sumber daya alam dan sumber daya lainnya sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dan ayat (2) diatur dalam peraturan perundang-undangan.

¹⁰⁰ Pasal 2 ayat (4) dan (5) UU No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah.

¹⁰¹ Pasal 17 UU No. 32 tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah.

Sedangkan menurut ketentuan Pasal 12 ayat (3) UU No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, yang merupakan perubahan dari undang-undang pemerintahan daerah sebelumnya, dinyatakan bahwa urusan pemerintahan pilihan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 11 ayat (1) meliputi¹⁰²:

- a. kelautan dan perikanan;
- b. pariwisata;
- c. pertanian;
- d. kehutanan;
- e. energi dan sumber daya mineral;
- f. perdagangan;
- g. perindustrian; dan
- h. transmigrasi

Adapun menurut ketentuan Pasal 14 UU No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, dinyatakan bahwa¹⁰³:

- (1) Penyelenggaraan Urusan Pemerintahan bidang kehutanan, kelautan, serta energi dan sumber daya mineral dibagi antara Pemerintah Pusat dan Daerah provinsi.
- (2) Urusan Pemerintahan bidang kehutanan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) yang berkaitan dengan pengelolaan taman hutan raya kabupaten/kota menjadi kewenangan Daerah kabupaten/kota.
- (3) Urusan Pemerintahan bidang energi dan sumber daya mineral sebagaimana dimaksud pada ayat (1) yang berkaitan dengan pengelolaan minyak dan gas bumi menjadi kewenangan Pemerintah Pusat.
- (4) Urusan Urusan Pemerintahan bidang energi dan sumber daya mineral sebagaimana dimaksud pada ayat (1) yang berkaitan dengan pemanfaatan langsung panas bumi dalam Daerah kabupaten/kota menjadi kewenangan Daerah kabupaten/kota.
- (5) Daerah kabupaten/kota penghasil dan bukan penghasil mendapatkan bagi hasil dari penyelenggaraan Urusan Pemerintahan sebagaimana dimaksud pada ayat (1).
- (6) Penentuan Daerah kabupaten/kota penghasil untuk penghitungan bagi hasil kelautan adalah hasil kelautan yang berada dalam batas wilayah 4 (empat) mil diukur dari garis pantai ke arah laut lepas dan/atau ke arah perairan kepulauan.
- (7) Dalam hal batas wilayah kabupaten/kota sebagaimana dimaksud pada ayat (6) kurang dari 4 (empat) mil, batas wilayahnya dibagi sama jarak atau diukur sesuai dengan prinsip garis tengah dari Daerah yang berbatasan.

Pengaturan mengenai sumber daya alam sektor perkebunan diatur lebih khusus diatur dalam ketentuan UU No. 39 Tahun 2014 tentang Perkebunan (UU Perkebunan). UU Perkebunan ini merupakan perubahan dari UU No. 18 tahun 2004 tentang Perkebunan yang sudah tidak sesuai lagi sehingga dibutuhkan perubahan peraturan perundang-undangan di bidang perkebunan yang dapat mengelola dan mengusahakan potensi sektor perkebunan secara

¹⁰² Pasal 12 ayat (3) UU No. 32 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.

¹⁰³ Pasal 14 UU No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.

mandiri, andal, transparan, berdaya saing, efisien, dan berwawasan lingkungan, guna menjamin pembangunan nasional secara berkelanjutan.¹⁰⁴

UU No. 39 Tahun 2014, juga merupakan amanat ketentuan Pasal 33 ayat (3) yang menegaskan: “Bumi, air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh negara dan dipergunakan untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat.” Mengingat perkebunan sebagai kekayaan alam yang terkandung di dalam bumi merupakan sumber daya alam yang, pengelolaannya perlu dilakukan seoptimal mungkin, efisien, transparan, berkelanjutan dan berwawasan lingkungan, serta berkeadilan agar memperoleh manfaat sebesar-besar bagi kemakmuran rakyat secara berkelanjutan.¹⁰⁵

Dalam pengelolaan sektor perkebunan dikelola berdasarkan asas sebagai berikut¹⁰⁶: kedaulatan, kemandirian, kebermanfaatan, keberlanjutan, keeterpaduan, kebersamaan, keterbukaan, efisiensi-berkeadilan, kearifan lokal, dan kelestarian fungsi lingkungan hidup.

Adapun yang menjadi tujuan pengelolaan sektor perkebunan, dalam rangka mendukung pembangunan nasional yang berkesinambungan dan memperhatikan aspek lingkungan hidup, mempunyai tujuan sebagai berikut¹⁰⁷:

- a. Meningkatkan kesejahteraan dan kemakmuran rakyat;
- b. Meningkatkan sumber devisa negara;
- c. Menyediakan lapangan kerja dan kesempatan usaha;
- d. Meningkatkan produksi, produktifitas, kualitas, nilai tambah, daya saing, dan pangsa pasar;
- e. Meningkatkan dan memenuhi kebutuhan konsumsi serta bahan baku industri dalam negeri;
- f. Memberikan perlindungan kepada pelaku usaha perkebunan dan masyarakat;
- g. Mengelola dan mengembangkan sumber daya perkebunan secara optimal, bertanggung jawab, dan lestari; dan
- h. Meningkatkan pemanfaatan jasa perkebunan

Dengan memperhatikan ketentuan-ketentuan sebagaimana diatur dalam UU No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah dan UU No. 39 tahun 2014 tentang Perkebunan, dapat disimpulkan bahwa pemerintah dan pemerintah daerah mempunyai kewenangan untuk

¹⁰⁴ Konsideran Menimbang huruf a, UU No. 39 Tahun 2014 tentang Perkebunan, Lembaran Negara Republik Indonesia, Tahun 2014 Nomor 308.

¹⁰⁵ Penjelasan Umum UU No. 39 Tahun 2014 tentang Perkebunan, Tambahan Lembaran Negara Nomor 5613.

¹⁰⁶ Pasal 2 UU No. 39 Tahun 2014 tentang Perkebunan.

¹⁰⁷ Pasal 3 UU No. 39 Tahun 2014 tentang Perkebunan.

memberi izin usaha perkebunan sesuai kewenangannya. Namun demikian dalam prakteknya masih terdapat kendala karena masih adanya masalah tumpang tindih dalam pengaturan yang terkait dengan soal sektor kehutanan, terutama terkait dengan masalah kawasan wilayah perkebunan yang sebagian besar merupakan kawasan hutan akibat diterbitkannya Keputusan Menteri Kehutanan tentang Penunjukan Kawasan Hutan di berbagai daerah yang berakibat adanya tumpang tindih dengan kawasan wilayah perkebunan.

C. Konflik Kebijakan Pengelolaan Sumber Daya Alam Sektor Kehutanan Dan Perkebunan Pasca Putusan MK No. 45 Tahun 2011

Adanya konflik kebijakan dalam pengelolaan sumber daya alam sektor kehutanan dan perkebunan pasca Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 45 Tahun 2011, disebabkan karena adanya tumpang tindih penafsiran regulasi di bidang kehutanan disebabkan karena adanya pemahaman yang keliru terhadap ketentuan Pasal 1 angka 3 UU No. 41 Tahun 1999 tentang Kehutanan, yaitu tentang penentuan kawasan hutan yang hanya dilakukan dengan melalui mekanisme penunjukan kawasan hutan. Hal ini berakibat dengan munculnya berbagai penunjukan kawasan hutan di beberapa daerah oleh Menteri Kehutanan melalui berbagai Keputusan Menteri Kehutanan, yang sering kali menyebabkan tumpang tindih dengan wilayah izin usaha perkebunan yang telah ditetapkan oleh Pemerintah dan Pemerintah daerah, sesuai kewenangannya sebagaimana ketentuan Pasal 5-Pasal 10 UU No. 39 Tahun 2014 tentang Perkebunan. Adanya kesalahan implementasi pengertian kawasan hutan sebagaimana diatur dalam ketentuan **Pasal 1 angka 3 UU No.41 tahun 1999 Tentang Kehutanan**, antara lain adanya kebijakan yang dilakukan oleh Kementerian Kehutanan dalam menentukan luas kawasan hutan di beberapa Provinsi berdasarkan hasil audit kinerja pengukuhan kawasan hutan, pada semester II Tahun 2009 oleh BPK RI. Beberapa Provinsi tersebut dapat digambarkan secara lebih rinci sebagai berikut¹⁰⁸:

a. Provinsi Sumatera Utara

Perkembangan penentuan kawasan hutan di Sumatera Utara dikelompokkan ke dalam empat tahapan, yaitu

Pertama, era register yang dimulai pada masa Pemerintahan Belanda tahun 1916 sampai dengan 1944 dengan total luasan definitif kawasan hutan 1.121.500,22 ha yang

¹⁰⁸ Agus Surono, dkk, dalam Putusan Mahkamah Konstitusi No. 45 tahun 2011 tentang Judicial Review Ketentuan Pasal 1 angka 3, UU No. 41 tahun 1999 tentang Kehutanan, sebagaimana hasil Audit BPK RI bulan September Tahun 2009.

tersebar secara administrasi pengelolaan hutan pada delapan wilayah kerja Cabang Dinas Kehutanan (CDK).

Kedua, era TGHK dengan terbitnya Keputusan Menteri Pertanian No. 923/Kpts/Um/12/1982 tanggal 27 Desember 1982 tentang Penunjukan Areal Hutan di Wilayah Provinsi Dati I Sumatera Utara seluas 3.780.132,02 Ha sebagai kawasan hutan yang dilengkapi dengan lampiran peta TGHK skala 1:500.000.

Ketiga, era RTRWP dengan terbitnya Perda Provinsi Sumatera Utara No. 7 Tahun 2003 tanggal 28 Agustus 2003 tentang Rencana Tata Ruang Wilayah Provinsi Sumatera Utara tahun 2003-2008, berdasarkan Perda tersebut luas kawasan hutan seluas 3.679.338,48 Ha.

Keempat, era penunjukan dengan terbitnya Kepmenhut No. SK44/Menhut-II/2005 tanggal 16 Februari 2005 tentang penunjukan Kawasan Hutan di Wilayah Provinsi Sumatera seluas lebih kurang 3.742.120 Ha dengan lampiran Peta Kawasan Hutan Provinsi Sumatera Utara skala 1:250.000.

Kelima, era terbitnya Kepmenhut No. 201/Menhut-II/2006 tanggal 5 Juni 2006 tentang perubahan Kepmenhut No. 44/Menhut-II/2005 dan Perubahan Peruntukan Kawasan Hutan di Wilayah Provinsi Sumatera Utara.

Berdasarkan kelima tahapan perkembangan penentuan kawasan hutan di Provinsi Sumatera Utara, dapat disimpulkan bahwa telah terjadi suatu kesalahan implementasi kebijakan yang diambil oleh Pemerintah karena adanya pemahaman yang keliru terhadap pengertian kawasan hutan sebagaimana diatur dalam ketentuan **Pasal 1 angka 3 UU Kehutanan**.

b. Provinsi Kalimantan Timur

Kawasan hutan di Provinsi Kalimantan Timur dapat dikemukakan beberapa tahapan sebagai berikut:

Pertama, era penunjukan kawasan hutan menurut TGHK sesuai Keputusan Menteri Pertanian No. 024/Kpts/Um/1/1983, dimana luas kawasan hutan di Provinsi Kalimantan Timur seluas 21.144.000. Ha.

Kedua, era RTRWP sesuai Perda No. 12 Tahun 1983 yang disusun berdasarkan RTRWP masing-masing Kabupaten yang mengacu pada Tata Guna Hutan Kesepakatan dengan mempertimbangkan rencana pembangunan dan pengembangan daerah.

Ketiga, era penunjukan kawasan hutan hasil paduserasi seluas 14.651.553 Ha dituangkan dalam Kepmenhut No. 79/Kpts-II/2001 beserta lampiran peta kawasan hutan. Penunjukan kawasan hutan hasil paduserasi membagi kawasan hutan menjadi kawasan Hutan Konservasi seluas 2.165.198 Ha, Hutan Lindung seluas 2.751.702 Ha dan Hutan Produksi seluas 9.734.653 Ha.

Berdasarkan data luasan lahan tersebut, masih harus memerlukan kegiatan lanjutan agar sebuah kawasan tersebut dapat dikukuhkan menjadi kawasan hutan, yaitu ditata batas dan temu gelang, untuk selanjutnya ditetapkan oleh Menteri Kehutanan. Berdasarkan hasil audit BPK RI tersebut, luas kawasan hutan di Provinsi Kalimantan Timur yang telah ditetapkan sebagai kawasan hutan adalah seluas 139.859,36 Ha atau seluas 0,95% dari luas kawasan hutan di Provinsi Kalimantan Timur. Dapat disimpulkan bahwa pengertian kawasan hutan sebagaimana diatur dalam **Pasal 1 angka 3 UU Kehutanan** harus dimaknai dengan pengertian kegiatan pengukuhan kawasan hutan bukanlah sebagai penunjukan dan/atau penetapan kawasan hutan, agar konsisten sesuai dengan ketentuan **Pasal 14 ayat (2) UU Kehutanan**.

c. Provinsi Kalimantan Barat

Kawasan hutan di Provinsi Kalimantan Barat dapat dikemukakan beberapa tahapan sebagai berikut:

Pertama, era penunjukan kawasan hutan sesuai Tata Guna Hutan Kesepakatan sesuai Keputusan Menteri Pertanian No. 757/Kpts/Um/10/1982, dimana luas kawasan hutan di Provinsi Kalimantan Barat seluas 9.204.375 Ha

Kedua, era RTRWP sesuai Perda No. 1 Tahun 1995 tentang RTRWP Kalimantan Barat yang disusun berdasarkan RTRWP masing-masing Kabupaten yang mengacu pada TGHK dengan mempertimbangkan rencana pembangunan dan pengembangan daerah.

Ketiga, era penunjukan kawasan hutan hasil paduserasi seluas 14.651.553 Ha dituangkan dalam Kepmenhut No. 259/Kpts-II/2000 beserta lampiran peta kawasan hutan. Penunjukan kawasan hutan hasil paduserasi membagi kawasan hutan menjadi

kawasan Hutan Konservasi seluas 1.645.580 Ha, Hutan Lindung seluas 2.307.045 Ha dan Hutan Produksi seluas 5.226.135 Ha.

Berdasarkan data luasan lahan tersebut, masih harus memerlukan kegiatan lanjutan agar sebuah kawasan tersebut dapat dikukuhkan menjadi kawasan hutan, yaitu ditata batas dan temu gelang, untuk selanjutnya ditetapkan oleh Menteri Kehutanan. Dari hasil tata batas yang telah dilakukan oleh Kementerian Kehutanan terdapat perbedaan antara Tata Guna Hutan Kesepakatan dan berdasarkan SK Penunjukan yang berakibat banyak hasil tata batas yang tidak dapat digunakan lagi, namun demikian Kementerian Kehutanan mengakui hasil tata batas tersebut yang membawa implikasi terhadap bagian di luar kawasan hutan yang ditunjuk masih diakui sebagai kawasan hutan sehingga menyebabkan adanya ketidakpastian dalam menentukan sebuah kawasan sebagai kawasan hutan. Berdasarkan hasil audit BPK RI tersebut, luas kawasan hutan di Provinsi Kalimantan Barat sampai September 2009 yang telah ditetapkan sebagai kawasan hutan adalah seluas 979.798, 47 Ha atau seluas 10,67% dari luas kawasan hutan di Provinsi Kalimantan Barat. Dapat disimpulkan bahwa pengertian kawasan hutan sebagaimana diatur dalam **Pasal 1 angka 3 UU No.41 Tahun 1999 Tentang Kehutanan** harus dimaknai dengan pengertian kegiatan pengukuhan kawasan hutan bukanlah sebagai **penunjukan dan atau penetapan** kawasan hutan, agar konsisten sesuai dengan ketentuan **Pasal 14 ayat (2) UU No.41 Tahun 1999 Tentang Kehutanan** dan dalam praktiknya menimbulkan ketidakpastian hukum dalam menentukan sebuah kawasan sebagai kawasan hutan.

Bahwa Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK) telah melakukan kajian tentang Kebijakan Titik Korupsi dalam Lemahnya Kepastian Hukum pada Kawasan Hutan dan Kajian sistem Perencanaan dan Pengelolaan kawasan Hutan pada Direktorat Jenderal Planologi Kehutanan, Kementerian Kehutanan yang pemaparannya telah disampaikan oleh Wakil Ketua KPK, Mochammad Jasin di hadapan Menteri Kehutanan pada tanggal 3 Desember 2010. Bahwa dari kajian Kebijakan titik Korupsi dalam Lemahnya Kepastian Hukum pada Kawasan Hutan, KPK telah menemukan adanya ketidakpastian definisi kawasan hutan sebagaimana diatur dalam **Pasal 1 angka 3 UU No.41 Tahun 1999 Tentang Kehutanan**.

Berdasarkan Kajian KPK, dalam proses penunjukan kawasan hutan oleh Kementerian Kehutanan telah dilakukan secara tidak fair atau bertentangan dengan asas *fair procedure* terhadap aturan-aturan pelaksanaan dari UU Kehutanan, sehingga melemahkan legalitas dan legitimasi 88,2% kawasan hutan yang sampai saat ini belum selesai ditetapkan. Bahwa berdasarkan Kajian KPK, tidak ada kepastian hukum terhadap peta penunjukan kawasan hutan

karena faktanya terdapat sekurang-kurangnya 4 versi peta kawasan hutan dengan skala yang berbeda-beda, yang mengakibatkan selisih luas kawasan hutan 4 hingga 16 juta ha. Akibat penunjukan yang belum dilakukan pengukuhan kawasan hutan mengakibatkan terdapat 119 potensi konflik di wilayah Provinsi dan kabupaten/kota pemekaran yang sebagian atau seluruhnya berada di kawasan hutan, antara lain di Kab. Nduga, Papua (216.800 ha) di kawasan hutan lindung dan Kab. Raja Ampat (6.084.500 ha) di kawasan hutan konservasi. Terkait harmonisasi Tata Ruang Wilayah dengan kawasan hutan, sekurang-kurangnya terdapat potensi konflik pada 10 kabupaten/kota pemekaran di Provinsi Lampung dan 4 kabupaten/kota pemekaran di Provinsi Sulawesi Selatan karena tidak mengusulkan perubahan kawasan hutan.

Selanjutnya berdasarkan ketentuan Pasal 7 ayat (1) dan juga Pasal 8 ayat (1) UU No. 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan dan juga asas hukum bahwa peraturan perundang-undangan yang lebih rendah tidak boleh bertentangan dengan peraturan yang lebih tinggi sebagaimana teori "Stufen" yang dikemukakan oleh Hans Nawiasqy, maka dengan adanya "Putusan Mahkamah Konstitusi No. 45 Tahun 2011 terhadap produk peraturan perundang-undangan di bahwa Undang-Undang yang merupakan produk turunan dari UU No. 41 tahun 1999 tentang Kehutanan, haruslah tidak boleh bertentangan dengan UU No. 41 Tahun 1999 tentang Kehutanan sebagaimana diubah dengan Undang-Undang Nomor 19 tahun 2004 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2004 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 41 tahun 1999 tentang Kehutanan Menjadi Undang-Undang jo Putusan Mahkamah Konstitusi No. 45/PUU-IX/2011."

Produk hukum sebagaimana diatur dalam ketentuan Pasal 8 ayat (1) tersebut haruslah tidak boleh bertentangan dengan ketentuan yang terdapat dalam Undang-Undang. Dengan kalimat lain bahwa seluruh produk hukum yang merupakan turunan dari ketentuan UU No. 41 tahun 1999 tentang Kehutanan tidak boleh bertentangan dengan UU No. 41 Tahun 1999 tentang Kehutanan sebagaimana diubah dengan Undang-Undang Nomor 19 tahun 2004 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2004 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 41 tahun 1999 tentang Kehutanan Menjadi Undang-Undang jo Putusan Mahkamah Konstitusi No. 45/PUU-IX/2011," termasuk juga seluruh Peraturan Menteri Kehutanan yang merupakan produk turunan dari UU Kehutanan dan juga bahwa seluruh Keputusan Menteri Kehutanan khususnya yang menyangkut tentang kawasan hutan atau tentang pinjam pakai kawasan hutan dan juga yang terkait dengan tukar menukar kawasan hutan harus tidak boleh bertentangan dengan UU Kehutanan jo Putusan Mahkamah Konstitusi No. 45/PUU-IX Tahun 2011. Sehingga apabila terdapat Peraturan Pemerintah,

Peraturan Menteri Kehutanan, atau bahkan Keputusan Menteri Kehutanan yang bertentangan dengan UU Kehutanan dan Keputusan Mahkamah Konstitusi No. 45/PUU-IX/Tahun 2011, maka Peraturan Perundang-Undangan atau Keputusan menteri Kehutanan tersebut tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat. Adanya tumpang tindih regulasi sektor kehutanan yang disebabkan karena adanya kesalahan yang dilakukan oleh Kementerian Kehutanan terkait kebijakannya dalam menentukan kawasan hutan hanya melalui mekanisme penunjukan kawasan hutan juga mempunyai implikasi dengan sektor perkebunan, khususnya mengenai penentuan wilayah izin usaha perkebunan yang sebagian masuk kawasan hutan hanya melalui SK Menteri Kehutan tentang Penunjukan Kawasan Hutan, meski izin usaha perkebunan telah diberikan oleh pemerintah dan pemerintah daerah sesuai kewenangannya.

Oleh karena itu untuk menghindari adanya permasalahan pengelolaan sektor perkebunan, akibat adanya tumpang tindih regulasi di sektor kehutanan, maka sangat diperlukan adanya sinkronisasi dan harmonisasi peraturan perundang-undangan di sektor kehutanan dengan sektor perkebunan, serta dengan peraturan perundang-undangan tentang pemerintahan daerah. Harmonisasi ini sangat diperlukan untuk menjamin keberlangsungan dan juga kepastian hukum dalam pengelolaan sumber daya alam sektor perkebunan.

PENUTUP

Kesimpulan

Berdasarkan uraian tersebut diatas dapat disimpulkan sebagai berikut:

Pertama, bahwa implikasi Putusan MK No. 45 Tahun 2011 dalam kebijakan pengaturan pengelolaan sumber daya alam sektor kehutanan adalah, seluruh bentuk peraturan perundang-undangan yang merupakan turunan UU No. 41 Tahun 1999 tentang Kehutanan, khususnya terkait dengan pengertian kawasan hutan harus mendasarkan pada Putusan MK No. 45 Tahun 2011 yaitu dalam menentukan kawasan hutan harus dilakukan dengan pengukuhan kawasan hutan, sebagaimana diatur dalam ketentuan Pasal 14 jo Pasal 15 ayat (2) UU No. 41 Tahun 1999 tentang Kehutanan.

Kedua, bahwa penyelesaian konflik kebijakan pengelolaan sumber daya alam sektor kehutanan dan perkebunan pasca Putusan MK No. 45 Tahun 2011, akibat adanya tumpang tindih regulasi di sektor kehutanan, maka harus dilakukan sinkronisasi dan harmonisasi peraturan perundang-undangan di sektor kehutanan dengan sektor perkebunan, serta dengan peraturan perundang-undangan tentang pemerintahan daerah. Harmonisasi ini sangat diperlukan untuk menjamin keberlangsungan dan juga kepastian hukum dalam pengelolaan sumber daya alam sektor perkebunan. Sedangkan di lapangan terkait dengan kawasan hutan

yang belum dilakukan pengukuhan kawasan hutan, maka Kementerian Kehutanan harus segera melakukan pengukuhan kawasan hutan dengan dibantu dan berkoordinasi dengan stakeholder terkait.

Saran

Adapun saran yang dapat dikemukakan meliputi hal-hal sebagai berikut:

Pertama, pemerintah (Kementerian Kehutanan) segera melakukan sinkronisasi dan harmonisasi seluruh ketentuan peraturan perundang-undangan di bidang kehutanan dengan mengacu Putusan MK No. 45 tahun 2011.

Kedua, pemerintah (Kementerian Kehutan) dengan dibantu stakeholder terkait segera melakukan pengukuhan kawasan hutan.

DAFTAR PUSTAKA

- Baswir, Revrisond dkk, *Pembangunan Tanpa Perasaan: Evaluasi Pemenuhan Hak Ekonomi, Sosial, dan Budaya*, Jakarta: ELSAM, 2003.
- Bahri, Saiful. "Tangkahan Inisiatif Lokal Untuk Merakytakan Taman Nasional Gunung Leuser, "Makalah disampaikan pada "Shearde Learning", Kawasan Ekowisata Tangkahan, Taman Nasional Gunung Leuser, Langkat Sumatera Utara, 13-12 Februari 2006.
- Christian Aid and PIP Links, "Breaking Promises, Making Profits: Mining in the Filipinas, " *Natural Resources Law Journal*, Desember 2004.
- Cahyat, A. *Masyarakat Mengawasi Pembangunan Daerah: Bagaimana Agar Dapat Efektif?*. Bogor: CIFOR, 2005.
- _____, *Perubahan Perundangan Desentralisasi*. Bogor: CIFOR, 2005.
- Cahya Wulan, Yuliana, dkk. *Analisa Konflik sector kehutanan di Indonesia 1997-2003*. Bogor: Center for International Forestry Research, 2004.
- Cotterel, Roger. *Law's Community, Legal Theory in Sociological Perspective*, Clarendo Press, Oxford, 1995.
- Cobo, Jose Martinez. *Study of the Problem of Discrimination Againts Indigenous Populations*, UN Doc. E/CN.4/Sub.2/1986.
- Fauzi, Noer dan I Nyoman Nurjaya, *Sumber Daya Alam Untuk Rakyat: Modul Lokakarya Penelitian Hukum Kritis-Partisipatif bagi Pendamping Hukum Rakyat*, Jakarta: ELSAM, 2000.
- Fitzduff, Mari. *Keterampilan Komunitas Dalam Menghadapi Konflik: Buku Pegangan untuk Kerja Kelompok di Irlandia Utara*. Jakarta: British Council, 2002
- Heroepoetri, Arimbi Julia Kalmirah dan Niken Sekar Palupi, *Seri Konvensi Internasional Lingkungan: Konvensi Washington, Konvensi Keanekaragaman Hayati, Konvensi Perubahan Iklim*, Jakarta: Wahana Lingkungan Hidup Indonesia (WALHI) bekerjasama dengan FH UNIKA Atmajaya, 1999.
- H. Fuad, Faisal. dan Siti Maskanah. *Inovasi Penyelesaian Sengketa Pengelolaan Sumber Daya Hutan*, Pustaka LATIN, 2000.
- J. Linch, Owen dan Kirk Talbott. *Keseimbangan Tindakan: Sistem Pengelolaan Hutan Kerakyatan dan Hukum Negara di Asia dan Pasifik*, Jakarta, ELSAM, 2001.

- John, Connel and Richard Howitt, "Mining, Dispossession and Development," in John Connel and Richard Howitt, *Mining and Indigeneous Peoples in Australasia*, 1991.
- Kusworo, Ahmad. Perambah Hutan atau kambing Hitam?: Potret Sengketa Kawasan Hutan di Lampung, Bogor: Pustaka Latin, 2000.
- Kleden, Emil. Otonomi Komunitas Masyarakat Adat. Jakarta: AMAN, 2000.
- Kasim, Idfhal. dan Johanes da Masenus Arus. Hak Ekonomi, Sosial, Budaya, Lembaga Studi dan Advokasi Masyarakat (ELSAM), Jakarta, 2001.
- _____, Instrumen Pokok Hak Asasi Manusia Internasional Bagi Aparatur Penegak Hukum. Jakarta: Elsam, 2001.
- Kusuma, Hilman. Pengantar Ilmu Hukum Adat Indonesia. Bandung: CV. Mandar Maju, 1992.
- Komite Hak Asasi Manusia, General Comment 18: Non-Discrimination, 10/11/89.
- Krause, Catarina Krause and Gudmundur Alfredsson, "Article 17" in Gudmundur Alfredsson and Asbjorn Eide (eds.), *The Universal Declaration of Human Rights: A Common Standard of Achievement*, 1999.
- Kusumaatmadja, Mochtar. Konsep-Konsep Hukum Dalam Pembangunan, Bandung: PT. Alumni, 2002.
- Kleden, Emil, Sandra Moniaga, B. Steni. " Sarasehan Tentang Taman Nasional," Diskusi dengan Tokoh Adat tentang Taman Nasional di Wisma Kenasih, Puncak Bogor, tanggal 31 Agustus 2005.
- Kuncoro, Mudrajad. Otonomi Daerah dan Pembangunan Daerah: Reformasi, Perencanaan, Strategi, dan Peluang. Jakarta: Penerbit Erlangga, 2004.
- Malik, Ichsan. dkk. Menyeimbangkan Kekuatan: Pilihan Strategi Menyelesaikan konflik Atas Sumber Daya Alam, Jakarta: Yayasan Kemala, 2003.
- Moelyono, Ilya. dkk, Memadukan Kepentingan Memenangkan Kehidupan, Bandung: Driya Media, 2003.
- Moniaga, Sandra," *Hak-hak Masyarakat Adat di Indonesia*, Makalah Lokakarya Nasional IV HAM 1998 diselenggarakan oleh Komnas HAM, Departemen Luar Negeri dan The Australian Human Rights and Equal Opportunity Commission, Jakarta, 1 – 3 Desember 1998.
- Mamudji, Sri. "Mediasi Sebagai Alternatif Penyelesaian Sengketa Di Luar Pengadilan," *Jurnal Hukum dan Pembangunan* 3 (September, 2004): 194-195.
- Riyatno, Budi. Selayang Pandang Pengelolaan Kawasan Hutan di Indonesia, Lembaga Pengkajian Hukum Kehutanan dan Lingkungan, Bogor, 2004.
- Rahardo, Satjipto." *Hukum Adat Dalam Negara Kesatuan Modern Republik Indonesia*. "Makalah dalam Lokakarya Nasional Inventarisasi dan Perlindungan Hak Masyarakat Hukum Adat, KOMNASHAM, DEPDAGRI dan MAHKAMAH KONSTITUSI, Jakarta 14-15 Juni 2005.
- Republik Indonesia, Undang-Undang UU No.32 Tahun 2007. Tentang Pengelolaan Lingkungan Hidup,
- Republik Indonesia, Undang-Undang No.6 tahun 2014 Tentang Desa.
- Republik Indonesia, Undang-Undang No. 41 Tahun 1999 tentang Kehutanan.
- Republik Indonesia, Peraturan Pemerintah Nomor 6 Tahun 1999 tentang Pengusahaan Hutan dan Pemungutan Hasil Hutan Pada Hutan Produksi.
- Republik Indonesia, Peraturan Pemerintah No. 38 Tahun 2007 tentang Pembagian Urusan Pemerintah, Pemerintah Daerah Provinsi, Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota.
- Susanti, Ari dkk, Proceeding Lokakarya Pengelolaan Hutan Bersama Masyarakat, Yogyakarta: Lembaga ARUPA, 2000.
- Saman, Efendi. dkk, Politik Hukum Penguasaan Hutan di Indonesia, Jakarta: Wahana Lingkungan Hidup Indonesia (WALHI), 1993.

- Santosa, Mas Achmad dan Sulaiman Sembiring, Pengaduan Masyarakat dan Penyelesaian Sengketa Lingkungan. Jakarta: Indonesian Center for Environmental Law (ICEL), 1997.
- Safitri, Myrna A. Desa, Institusi Lokal dan Pengelolaan Hutan: Refleksi Kebijakan dan Praktik. Jakarta: ELSAM, 2000.
- Sirait, Martua dan Sandra Moniaga. Utamakan Masyarakat, Kelestarian Sumber Daya Hutan Akan Menyusul: Pengalaman dari Filipina. Jakarta: KPSHK, 2003.
- Sachs, Aaron, Eco-Justice: *Linking Human Rights and the Environment*, worldwatch Institute, 1995.
- Shihata, Ibrahim F.L., *The World Bank Inspection Panel*, Oxford Unive. Press, 1994.
- Sohn, Louis B., "The Rights of Minorities", in L. Henkin (ed.), *The International Bill of Rights*, New York, 1981.

PENGELOLAAN WILAYAH LAUT OLEH PEMERINTAH DAERAH BERDASARKAN PRINSIP-PRINSIP *GOOD ENVIRONMENTAL GOVERNANCE*

Wilda Prihatiningtyas

Fakultas Hukum Universitas Airlangga

ABSTRAK

Berdasarkan Pasal 25 A Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD NRI 1945) disebutkan bahwa "*Negara Kesatuan Republik Indonesia adalah sebuah negara kepulauan yang berciri Nusantara dengan wilayah yang batas-batas dan hak-haknya ditetapkan dengan undang-undang*". Konsekuensi logis dari bentuk negara yang bercirikan kepulauan tersebut yaitu luasnya wilayah lautan. Hal tersebut didukung dengan fakta empiris yang menunjukkan bahwa 70% dari wilayah Indonesia adalah berupa laut. Dengan melihat pada fakta tersebut, maka pengelolaan wilayah laut menjadi isu strategis yang penting untuk dibahas karena pengelolaan wilayah laut (khususnya wilayah pesisir) yang baik mempunyai potensi yang signifikan dalam kerangka pengelolaan sumberdaya nasional. Oleh karenanya, dalam era otonomi daerah seperti sekarang ini, peran pemerintah daerah mempunyai posisi penting dalam mewujudkan hal tersebut.

Penelitian ini merupakan penelitian hukum normatif, pendekatan yang digunakan adalah pendekatan peraturan perundang-undangan dan pendekatan konseptual. Adapun isu hukum penelitian ini yakni mengenai prinsip-prinsip *good environmental governance* dalam pengelolaan wilayah laut dalam rangka mewujudkan *sustainable development* di bidang kelautan.

Kata Kunci : Pemerintah Daerah, Wilayah Laut, *Good Environmental Governance*

I. PENDAHULUAN

Potensi-potensi yang dimiliki oleh pesisir Indonesia, menjadikan Indonesia dikenal oleh dunia sebagai negara *mega biodiversity* dalam hal keanekaragaman hayati, serta memiliki kawasan pesisir yang potensial untuk dapat dilakukannya berbagai kegiatan pembangunan maupun merupakan potensi yang besar bagi penelitian dan pengembangan bagi peneliti atau lembaga penelitian dalam dan luar negeri. Namun demikian dengan semakin meningkatnya pertumbuhan penduduk dan pesatnya pembangunan di wilayah pesisir, bagi berbagai peruntukan (pemukiman, perikanan, pelabuhan, obyekwisata dan lain-lain), maka tekanan ekologis terhadap ekosistem sumberdaya pesisir dan laut semakin meningkat. Meningkatnya tekanan ini tentunya akan dapat mengancam keberadaan dan kelangsungan ekosistem dan sumberdaya pesisir, laut dan pulau-pulau kecil di sekitarnya.¹⁰⁹

¹⁰⁹Rahmawati, 2006, *Pengelolaan Kawasan Pesisir dan Kelautan Secara Terpadu dan Berkelanjutan*, <http://digilib.usu.ac.id/download/fp/04012584.pdf>

Fakta menunjukkan bahwa sekitar 60% (140 juta) rakyat Indonesia hidup dan menggantungkan hidupnya di wilayah pesisir. Selain itu, wilayah pesisir mendukung hampir semua kegiatan perikanan Indonesia yang tersebar di wilayah pesisir. Oleh karenanya, apabila kelestarian dan keberlanjutan pemanfaatan sumber daya alam dan jasa lingkungan yang ada ingin tetap dipertahankan, maka diperlukan komitmen dari semua pihak (*stakeholders*) untuk menjaga dan mengelola kualitas dan daya dukung lingkungan wilayah yang unik tersebut.¹¹⁰ Hal tersebut juga bertujuan untuk kepentingan semua pihak, karena dengan terjaganya lingkungan pesisir agar tetap lestari, kepentingan berbagai *stakeholders* pun juga terpenuhi. Hasil penelitian mengenai Pengelolaan Wilayah Pesisir dan Laut Tahun 1994/1995 dalam penelitian pantai dan hasil pemantauan lapangan oleh Tim Propinsi Jateng, ternyata kondisi lingkungan wilayah pesisir di beberapa kabupaten dan kota telah menunjukkan penurunan kualitas dan kerusakan. Hal itu disebabkan oleh terjadinya satu atau beberapa peristiwa sebagai akibat abrasi pantai, sedimentasi di muara-muara sungai, intrusi air laut, terjadinya pencemaran muara sungai akibat limbah industri dan rumah tangga, penangkapan ikan dengan menggunakan bahan peledak dan beracun.¹¹¹

Contoh-contoh kasus yang menegaskan terjadinya kerusakan di wilayah laut dan pesisir juga telah banyak berdasarkan penelitian dari berbagai pihak. Penelitian yang dilakukan oleh WALHI tahun 2007 di Jawa Timur tepatnya di Surabaya, mencatat berbagai aktivitas kegiatan perekonomian di pulau Jawa menyebabkan persoalan yang cukup kompleks, mulai dari kerusakan fisik lingkungan dan juga semakin parahnya kerusakan ekosistem pesisir dan laut.¹¹² Tingkat kerusakan lingkungan laut dan pesisir sangat tinggi, 72% kerusakan terumbu karang, 40% hutan mangrove telah rusak, pencemaran oleh industri dan limbah industri dan ancaman terhadap berbagai jenis bencana alam dan bencana akibat ulah manusia.¹¹³ Kerusakan lingkungan di kawasan laut dan pesisir tidak hanya terkait dengan rendahnya kesadaran masyarakat terhadap pelestarian ekosistem semata, tapi juga pola pemanfaatan potensi alam yang keliru serta lemahnya daya dukung kebijakan pemerintah, yang menyebabkan kerusakan lingkungan pesisir. Data dari Dinas Perikanan dan Kelautan Jawa Tengah menunjukkan

¹¹⁰Johnnes Tulungen, Mediarti Kasmidi, dkk, 2003, *Studi Kasus Pengelolaan Sumber Daya Wilayah Pesisir Berbasis Masyarakat di Sulawesi Utara*, http://www.crc.uri.edu/download/studi_kasus_CB_CRM_OK.pdf

¹¹¹Laporan Akhir Inventarisasi Data dan Potensi Sumberdaya Pesisir dan Laut Pantai Utara Jawa Tengah, Proyek Inventarisasi dan Evaluasi Sumberdaya Kelautan di Jawa Tengah, (Semarang :Dinas Kelautan dan Perikanan Propinsi Jawa Tengah dan Kerjasama dengan Fakultas Perikanan dan Ilmu Kelautan UNDIP

¹¹²Warga Pesisir Haruslah Tersingkir, *Studi Dampak Pembangunan di wilayah pesisir Surabaya*, www.walhi.or.id/attachment/d016df19778a7c563cd1c99afe29c43a/.../Nelayan yang Tersingkir_Catur.doc

¹¹³Sudibyakto, Analisis : Rentan Wilayah Pesisir, <http://222.124.164.132/web/detail.php?sid=186281&actmenu=35>

kerusakan ekosistem laut dan pesisir di provinsi ini rusak cukup parah. Dari 10.628,95 hektare tanaman mangrove yang ada, 75 persen di antaranya rusak. Sementara itu, dari 947 hektare terumbu karang yang ada, hanya 6 persen yang kondisinya baik. Adapun dari 33 pulau terpencil yang ada (29 di Jepara, 3 di Rembang, serta pulau Nusakambangan di Cilacap), hampir semuanya belum dimanfaatkan secara optimal.¹¹⁴

Salah satu hal yang patut dijadikan *concern* adalah bahwa kecenderungan kerusakan lingkungan pesisir dan lautan lebih disebabkan paradigma dan praktek pembangunan yang selama ini diterapkan belum sesuai dengan prinsip-prinsip pembangunan berkelanjutan (*sustainable development*) dan terpadu.¹¹⁵ Pembangunan yang dilakukan cenderung bersifat ekstraktif serta dominasi kepentingan ekonomi pusat lebih diutamakan daripada ekonomi masyarakat setempat (pesisir). Meskipun sudah ada UU No. 22/1999 yang telah diganti dengan UU No. 32/2004 dengan Peraturan Pelaksananya yaitu PP No. 38/2007, tetapi pembangunan tetap saja bersifat sektoral, sehingga tumpang tindih kepentingan akan menyebabkan dampak yang buruk bagi pengelolaan wilayah laut dan pesisir pada umumnya. Berlakunya otonomi daerah melalui UU No. 32/2004 yang kemudian dicabut dan diganti dengan UU No. 23/2014, maka provinsi mempunyai kewenangan untuk mengatur dan mengkoordinasikan penggunaan sumber daya pesisir dalam batas 12 mil laut dari garis pangkal kearah perairan Indonesia.

Dari fakta dan kondisi pengelolaan bidang kelautan dan pesisir sebagaimana tercermin dalam uraian diatas, menjadi penting untuk melakukan pembahasan lebih mendalam terkait pelaksanaan Prinsip-prinsip *Good Environmental Governance* di bidang pengelolaan wilayah laut.

II. METODE PENELITIAN

Berdasarkan permasalahan yang dikemukakan tersebut, penelitian ini merupakan penelitian hukum normatif. Sebagai penelitian hukum normatif, pendekatan yang digunakan adalah pendekatan peraturan perundang-undangan (*statute approach*) dan pendekatan konseptual (*conseptual approach*). Pendekatan peraturan perundang-undangan (*statute approach*), yaitu

¹¹⁴Sohirin, *Jawa Tengah Persiapkan Peraturan Pengelolaan Pesisir Demi Masyarakat dan Lingkungan*, http://www.korantempo.com/korantempo/koran/2008/08/19/Berita_UtamaJateng/krn20080819.139943.id.html

¹¹⁵Kata-kata ‘berkelanjutan’ dan ‘terpadu’ apabila kita lihat dalam penjelasan Undang-Undang Nomor 27 Tahun 2007 mempunyai pengertian yang berbeda. Definisi tersebut kurang lebihnya adalah sebagai berikut: berkelanjutan yaitu pemanfaatan sumberdaya yang tidak dapat melebihi dan mengorbankan kemampuan regenerasi sumberdaya pesisir, pemanfaatan tersebut juga harus dilakukan dengan hati-hati yang didukung dengan penelitian ilmiah. Terpadu, yaitu mengintegrasikan kebijakan baik secara horizontal maupun vertikal, antara ekosistem darat maupun ekosistem laut.

pendekatan yang dilakukan dengan menelaah semua undang-undang dan regulasi yang bersangkut paut dengan isu hukum yang sedang ditangani.¹¹⁶

Selanjutnya peneliti memecahkan isu hukum yang ada dengan menggunakan ketentuan peraturan perundang-undangan tersebut dengan mendasarkan pada landasan filosofis, hierarkhi, dan asas-asas dalam peraturan perundang-undangan. Namun pemaknaan prinsip-prinsip tersebut rupanya belum mampu dijawab secara tuntas, runtut dan utuh dalam peraturan perundang-undangan, sehingga peneliti beranjak menggunakan pendekatan konseptual untuk membangun argumentasi hukum atas isu hukum yang diajukan dengan mendasarkan pada pandangan-pandangan sarjana dan doktrin-doktrin hukum untuk menjawab isu hukum yang ada. Dengan mempelajari pandangan-pandangan dan doktrin ilmu hukum, peneliti akan menemukan ide-ide yang melahirkan pengertian-pengertian hukum, konsep-konsep hukum, dan asas-asas hukum yang relevan dengan isu yang dihadapi.¹¹⁷ Pendekatan konseptual ini juga dilakukan manakala peraturan perundang-undangan yang relevan belum atau tidak mengatur untuk masalah yang dihadapi. Oleh karenanya untuk membangun argumentasi hukum yang kuat tidak hanya dengan mendasarkan pada ketentuan peraturan perundang-undangan, namun juga beranjak pada pendekatan konseptual yakni berupa pandangan-pandangan sarjana dan doktrin-doktrin hukum yang terdapat dalam buku-buku hukum (*treatises*) maupun putusan-putusan pengadilan. Atas hal tersebut pendekatan peraturan perundang-undangan dan pendekatan konseptual digunakan untuk menjawab isu hukum dan membangun argumentasi hukum yang kuat dalam penelitian ini.

III. PEMBAHASAN

Prinsip-Prinsip *Good Governance* dalam Pengelolaan Wilayah Laut

Istilah *Good Governance* menurut Dwi Payana merupakan sesuatu yang sulit didefinisikan karena didalamnya terkandung makna etis. Dalam artian bahwa sesuatu yang dipandang baik dalam suatu masyarakat, namun bagi masyarakat lainnya belum tentu mendapat penilaian yang sama.¹¹⁸ Williamson¹¹⁹ mengungkapkan bahwa *governance* merupakan sistem yang diimplementasikan akibat adanya kontrak hubungan antara setiap pihak (*stakeholders*) dalam hubungan kelembagaannya. Sementara hubungan kelembagaan

¹¹⁶ *Ibid.* hal. 93.

¹¹⁷ *Ibid.* hal. 95

¹¹⁸ Dwipayana, AAGN. Ari. 2003. *Membangun Good Governance*. Raja Grafindo Pustaka, Jakarta. hal 45

¹¹⁹ Williamson, O.E., 1994. *Transactions cost economics and organization theory*. In: Smelser, N.J., Swedberg, R. (Eds.), *The Handbook of Economic Sociology*. Princeton University Press, Princeton, NJ. Pp. 77-107. Sebagaimana dikutip oleh Arief. B. Purwanto dalam artikel “*Implementasi Good Environmental Governance*”

yang dimaksud adalah hubungan organisasional yang memiliki insentif struktural dan interaksi publik di dalamnya. Dalam substansi yang lebih kurang sama United Nations Development Programme (UNDP) mendefinisikan *governance* sebagai pelaksanaan kewenangan politik, ekonomi dan administrasi dalam mengelola masalah-masalah bangsa. *Governance* dikatakan baik (*good*) apabila pengelolaan sumberdaya alam dan masalah-masalah publik dilakukan secara efektif, efisien yang merupakan respons terhadap kebutuhan masyarakat. Tentu saja pengelolaan yang efektif, efisien dan responsif terhadap kebutuhan rakyat menuntut iklim demokrasi dalam pemerintahan. Untuk itu, pengelolaan sumberdaya pesisir dan lautan dan pengelolaan masalah-masalah publik mesti didasarkan pada keterlibatan masyarakat, akuntabilitas, serta transparansi. Dengan begitu, *Good Governance* merupakan tuntutan imperatif, yang harus dilaksanakan.

Dalam melaksanakan prinsip *Good Governance*, negara merupakan pihak yang paling berperan penting dalam merealisasikan prinsip tersebut. Hal ini disebabkan fungsi regulasi yang memfasilitasi sektor dunia usaha swasta dan masyarakat serta fungsi administratif penyelenggaraan pemerintahan melekat pada negara (pemerintah). Peran pemerintah melalui fungsi regulasi ini sangat penting dalam memfasilitasi berjalannya perikehidupan kebangsaan secara keseluruhan sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang telah ditetapkan. Oleh karena itu, perwujudan *Good Governance* lebih tepat bila dimulai dengan membangun landasan penyelenggaraan negara yang baik berpedoman pada hukum dan peraturan perundang-undangan.

Karakteristik *Good Governance* sebagaimana dikutip Lembaga Administrasi Negara berisi prinsip-prinsip utama sebagai berikut: *participation, rule of law, transparency, responsiveness, consensus orientation, equity, effectiveness and efficiency, accountability, strategic vision*.¹²⁰

Di lain pihak, World Bank mengungkapkan sejumlah karakteristik *Good Governance* yaitu masyarakat sipil yang kuat dan partisipatoris, terbuka, pembuatan kebijakan yang dapat diprediksi, eksekutif yang bertanggung jawab, birokrasi yang profesional dan aturan hukum. Asian Development Bank sendiri menegaskan adanya konsensus umum bahwa *Good Governance* dilandasi oleh 4 pilar yaitu (1) *accountability*, (2) *transparency*, (3) *predictability*, dan (4) *participation*.¹²¹

¹²⁰Lihat: Lembaga Administrasi Negara dan Badan Pengawasan Keuangan dan Pembangunan, *Akuntabilitas dan Good Governance*, Lembaga Administrasi Negara dan Badan Pengawasan Keuangan dan Pembangunan, Jakarta, 2000, hal 7.

¹²¹ Dikutip dari artikel "Public Administration in the 21-st Century", yang diterbitkan oleh Asian Development Bank

Berdasarkan uraian tersebut, dapat dikatakan bahwa kunci utama memahami *Good Governance* adalah memahami prinsip-prinsip di dalamnya. Dari prinsip-prinsip *Good Governance* akan didapatkan tolok ukur kinerja suatu pemerintahan, untuk itu baik buruknya pemerintahan bisa dinilai bila ia telah bersinggungan dengan semua unsur prinsip-prinsip *Good Governance*. Diatas telah jelas bahwa jumlah komponen ataupun prinsip yang melandasi tata pemerintahan yang baik sangat bervariasi dari satu institusi ke institusi lain, dari satu pakar ke pakar lainnya. Sehingga dalam penelitian ini penulis membatasi diri untuk membahas beberapa prinsip *Good Governance*

Dalam konteks pengelolaan wilayah laut, UU No. 27/2007 Jo UU No. 1/2014 tentang Pengelolaan Wilayah Pesisir Dan Pulau Kecil telah mengakomodasi prinsip-prinsip *Good Governance*. Setidaknya prinsip-prinsip *Good Governance* ini tercermin dalam bunyi pasal pasal tersebut. Menurut Pasal 3 UU No. 27 tahun 2007 Pengelolaan Wilayah Pesisir dan Pulau-Pulau Kecil berasaskan: a. keberlanjutan; b. konsistensi; c. keterpaduan; d. kepastian hukum; e. kemitraan; f. pemerataan; g. peran serta masyarakat; h. keterbukaan; i. desentralisasi; j. akuntabilitas; dan k. keadilan.

Sebagaimana disampaikan diawal, kunci utama memahami *Good Governance* adalah dengan memahami prinsip-prinsip di dalamnya. Mengingat sangat bervariasinya prinsip-prinsip dalam *Good Governance* baik dari sisi jumlah, dan pengertian dan definisi tentang prinsip-prinsip itu sendiri, maka dalam pembahasan berikutnya penulis akan membahas beberapa prinsip yang menurut pendapat penulis merupakan prinsip-prinsip utama dan dapat mewakili karakteristik pelaksanaan *Good Governance*, prinsip-prinsip tersebut diuraikan sebagai berikut:

1. *Participation (Prinsip Partisipasi Masyarakat)*

Partisipasi adalah prinsip bahwa setiap orang memiliki hak untuk terlibat dalam pengambilan keputusan di setiap kegiatan penyelenggaraan pemerintah.¹²² Menurut Loina Lalolo Krina¹²³, Prinsip ini tercermin dengan jelas dalam konsideran menimbang UU. No 27 tahun 2007 dimana disebutkan bahwa Wilayah Pesisir dan Pulau-Pulau Kecil diakrenakan potensi yang ada padanya perlu dikelola secara berkelanjutan dan berwawasan global, dengan memperhatikan aspirasi dan partisipasi masyarakat, dan tata nilai bangsa yang berdasarkan norma hukum nasional.¹²⁴ Partisipasi dibutuhkan dalam memperkuat demokrasi meningkatkan

¹²² Buku Pedoman Penguatan Pengamanan Program Pembangunan Daerah, Bappenas & Depdagri 2002, hal 20

¹²³ Dikutip dari loina lalolo KP, "indikator....."

¹²⁴ Lihat konsideran menimbang dalam UU no 27 tahun 2007

kualitas dan efektifitas layanan publik. Dalam mewujudkan kerangka yang cocok bagi partisipasi perlu dipertimbangkan beberapa aspek, yaitu

- a) partisipasi melalui institusi konstitusional dan jaringan *civil society* (inisiatif asosiasi)
- b) partisipasi individu dalam proses pengambilan keputusan *civil society* sebagai service provider
- c) lokal kultur pemerintah
- d) faktor-faktor lainnya, seperti transparansi substansi proses terbuka dan konsentrasi pada kompetensi

Dalam rangka penguatan partisipasi publik pemerintah seharusnya mengeluarkan informasi yang dapat diakses oleh publik, menyelenggarakan proses konsultasi untuk menggali dan mengumpulkan masukan keterlibatan didalam memvalidasi premis-premis darimana sebuah program berasal dan karena itu akan berkontribusi terhadap efektivitas program. Dengan hadirnya isu partisipasi, kelompok tersebut akan berpindah dari orientasi pada input kepada manajemen program dan penekanan pada output.

Perlu adanya sistem yang memungkinkan individu yang tidak terwakili kepentingannya oleh kelompok kepentingan yang terorganisir untuk menyalurkan kepentingannya dalam pengambilan keputusan mengenai perencanaan, penganggaran, dan monitoring serta evaluasi kegiatan program.¹²⁵ Prinsip partisipasi masyarakat menuntut masyarakat harus diberdayakan, diberikan kesempatan dan diikutsertakan untuk berperan dalam proses-proses birokrasi mulai dari tahap perencanaan pelaksanaan dan pengawasan atau kebijakan publik.

Secara umum prinsip Partisipasi masyarakat dalam *Good Governance* sebagaimana diuraikan diatas telah diakomodir secara luas dalam pengelolaan wilayah pesisir dan laut melalui UU No. 27 tahun 2007 jo UU No. 1 tahun 2014. Serta peraturan peraturan turunannya. Menurut pasal 3 UU No 27 tahun 2007 setidaknya terdapat dua asas yang mencerminkan prinsip partisipasi ini yaitu: 1) asas peran serta masyarakat dan 2) asas Kemitraan. Asas peran serta masyarakat mempunyai maksud agar:

- a. masyarakat pesisir dan pulau-pulau kecil mempunyai peran dalam perencanaan, pelaksanaan, sampai tahap pengawasan dan pengendalian;
- b. memiliki informasi yang terbuka untuk mengetahui kebijaksanaan pemerintah dan mempunyai akses yang cukup untuk memanfaatkan sumber daya pesisir dan pulau-pulau kecil;

¹²⁵ Loc.Cit

- c. menjamin adanya representasi suara masyarakat dalam keputusan tersebut;
- d. memanfaatkan sumber daya tersebut secara adil.

Sedangkan pengertian Asas kemitraan ialah merupakan kesepakatan kerja sama antar pihak yang berkepentingan berkaitan dengan Pengelolaan Wilayah Pesisir dan Pulau-Pulau Kecil.

Dalam Pengelolaan Wilayah Pesisir, Pulau-Pulau Kecil dan wilayah laut masyarakat dilibatkan secara luas untuk ikut berpartisipasi mulai dari tahap pengoordinasian perencanaan, pemanfaatan, pengawasan, dan pengendalian sumber daya pesisir dan pulau-pulau kecil yang dilakukan oleh Pemerintah dan Pemerintah Daerah. Prinsip partisipasi masyarakat dalam konteks Perencanaan Pengelolaan Wilayah Pesisir, Pulau-Pulau Kecil dan wilayah laut dapat kita lihat dalam pengaturan keterlibatan masyarakat sebagai syarat dalam penyusunan rencana pengelolaan tersebut. Sebagaimana diketahui menurut pasal 7 UU No. 27 tahun 2007 Perencanaan pengelolaan tersebut terdiri atas:

- 1) Rencana Strategis Wilayah Pesisir dan Pulau-Pulau Kecil yang selanjutnya disebut RSWP-3-K;
- 2) Rencana Zonasi Wilayah Pesisir dan Pulau-Pulau Kecil yang selanjutnya disebut RZWP-3-K;
- 3) Rencana Pengelolaan Wilayah Pesisir dan Pulau-Pulau Kecil yang selanjutnya disebut RPWP-3-K; dan
- 4) Rencana Aksi Pengelolaan Wilayah Pesisir dan Pulau-Pulau Kecil yang selanjutnya disebut RAPWP-3-K ¹²⁶

Prinsip partisipasi masyarakat diakomodasi dalam mekanisme Penyusunan Rencana tersebut diatas, menurut Pasal 14 UU No 27 tahun 2007 diatur bahwa:

- 1) Usulan penyusunan RSWP-3-K, RZWP-3-K, RPWP-3-K, dan RAPWP-3-K dilakukan oleh Pemerintah Daerah serta dunia usaha.
- 2) Mekanisme penyusunan RSWP-3-K, RZWP-3-K, RPWP-3-K, dan RAPWP-3-K pemerintah provinsi dan pemerintah kabupaten/kota dilakukan dengan melibatkan Masyarakat.
- 3) Pemerintah Daerah berkewajiban menyebarluaskan konsep RSWP-3-K, RZWP-3-K, RPWP-3-K, dan RAPWP-3-K untuk mendapatkan masukan, tanggapan, dan saran perbaikan

Selain itu Kewajiban mengelola data dan informasi mengenai Wilayah Pesisir dan Pulau-Pulau Kecil, Pemutakhiran data dan informasi yang dibebankan kepada Pemerintah dan

¹²⁶ Lihat juga penjelasan pasal 7 UU No 27 tahun 2007

Pemerintah Daerah dimana data dan informasi secara periodik dimutakhirkan dan didokumentasikan serta dipublikasikan secara resmi, sebagai dokumen publik, sesuai dengan peraturan perundang-undangan. Juga diimbangi dengan kewajiban masyarakat (Setiap Orang yang memanfaatkan Sumber Daya Pesisir dan Pulau-Pulau Kecil / para pemangku kepentingan utama) untuk menyampaikan data dan informasi kepada Pemerintah dan/atau Pemerintah Daerah selambat-lambatnya 60 (enam puluh) hari kerja sejak dimulainya pemanfaatan¹²⁷

Dalam konteks Pemanfaatan sumberdaya diwilayah pesisir, pulau-pulau kecil dan laut, peran serta masyarakat secara implisit juga terlihat. Pemberian izin lokasi dan izin pengelolaan wajib memenuhi persyaratan teknis, administratif, dan operasional, syarat-syarat ini didesain dengan melibatkan peran serta masyarakat. Beberapa Persyaratan teknis sebagaimana dimaksud diatas misalnya:

- 1) kesesuaian dengan rencana Zona dan/atau rencana Pengelolaan Wilayah Pesisir dan wilayah laut, yang notabene penyusunan rencana Zonasi ini juga melibatkan peran serta masyarakat secara luas.
- 2) hasil konsultasi publik sesuai dengan besaran dan volume pemanfaatannya

Sedangkan Persyaratan operasional sebagaimana dimaksud diatas misalnya mencakup kewajiban pemegang izin untuk:

- 1) memberdayakan Masyarakat sekitar lokasi kegiatan;¹²⁸
- 2) mengakui, menghormati, dan melindungi hak-hak Masyarakat Adat dan/atau Masyarakat lokal

Terkait dengan Pengawasan terhadap perencanaan dan pelaksanaan pengelolaan Wilayah Pesisir dan Pulau-Pulau Kecil dilakukan secara terkoordinasi oleh instansi terkait sesuai dengan kewenangannya. Meski demikian masyarakat tetap diberi ruang untuk sesuai dengan prinsip Partisipasi masyarakat. Hal ini terlihat jelas dalam Pasal 38 UU No 27 tahun 2007 diatur bahwa Pengawasan oleh Masyarakat dilakukan melalui penyampaian laporan dan/atau pengaduan kepada pihak yang berwenang. Selanjutnya dalam hal Pengusulan Kawasan Konservasi s di wilayah pesisir dan wilayah laut serta pulau pulau kecil. dapat dilakukan oleh Perseorangan, kelompok Masyarakat, dan/atau oleh Pemerintah/Pemerintah Daerah berdasarkan ciri khas Kawasan yang ditunjang dengan data dan informasi ilmiah. Selain itu, Organisasi Masyarakat dan/atau kelompok Masyarakat dapat menyusun dan/atau

¹²⁷ Lihat ketentuan pasal 14 UU No 27 tahun 2007

¹²⁸ Pemberdayaan Masyarakat adalah upaya pemberian fasilitas, dorongan, atau bantuan kepada Masyarakat dan nelayan tradisional agar mampu menentukan pilihan yang terbaik dalam memanfaatkan Sumber Daya Pesisir dan Pulau-Pulau Kecil secara lestari, lihat penjelasan UU No 27 tahun 2007.

mengajukan usulan akreditasi program Pengelolaan Wilayah Pesisir dan Pulau-Pulau Kecil kepada Pemerintah dan/atau Pemerintah Daerah sesuai dengan standar dan pedoman sesuai perturan yang berlaku. Kewenangan yang diberikan kepada masyarakat dalam hal pengusulan wilayah konservasi dan usulan akreditasi program disini sangat besar sehingga sejajar dengan kewenangan Bupati dan gubernur. Agaknya kesejajaran ini juga menunjukkan prinsip *equity* atau kesetaraan.

Selain diatur dalam beberapa ketentuan dan mekanisme seperti diuraikan diatas, Prinsip partisipasi masyarakat juga diatur dalam bab tersendiri yaitu dalam : BAB XI dengan judul Hak, Kewajiban, dan Peran Serta Masyarakat, BAB XII dengan judul Pemberdayaan Masyarakat.

2. *Rule of law (Kepastian Hukum dan Penegakan Hukum)*

Terdapat tiga unsur yang fundamental dalam *Rule of Law* yaitu :

1. Supremasi aturan-aturan hukum, tidak adanya kekuasaan yang sewenang-wenang dalam arti seseorang hanya boleh dihukum jika memang melanggar hukum.
2. Kedudukan yang sama di muka hukum, hal ini berlaku baik bagi masyarakat biasa maupun pejabat negara.
3. Terjamin hak-hak asasi manusia oleh UU serta Keputusan-Keputusan UU

Sehubungan dengan itu, proses mewujudkan cita Good Governance, harus diimbangi dengan komitmen untuk menegakan *rule of law*, dengan karakter-karakter antara lain adalah sebagai berikut:

- a. Supremasi hukum (the supremacy of law)
- b. Kepastian hukum (legal certainty)
- c. Hukum yang reponsif
- d. Penegakan hukm yang konsisten dan non-diskriminatif
- e. Independensi peradilan

Dalam konteks pengelolaan Wilayah laut, sebagai negara hukum, pelaksanaan pengembangan sistem pengelolaan wilayah pesisir dan laut sebagai bagian dari pembangunan berkelanjutan harus sesuai dengan norma diberi dasar hukum yang jelas, tegas, dan menyeluruh guna menjamin kepastian hukum bagi upaya pengelolaan wilayah pesisir. Dilain pihak Undang-Undang tentang Pengelolaan Wilayah Pesisir dan Pulau-Pulau Kecil ini merupakan landasan penyesuaian dengan ketentuan yang tercantum dalam peraturan perundang-undangan yang lain. Undang-Undang ini diharapkan dapat dijadikan sebagai landasan pembangunan wilayah pesisir dan pulau-pulau kecil yang dilaksanakan oleh berbagai sektor terkait. Dengan

demikian, dapat dihindarkan terjadinya tumpang tindih wewenang dan benturan kepentingan. Hal ini mengindikasikan telah diterapkannya prinsip *Rule of Law*.

UU No 27/2007 bertujuan memberikan kepastian dan perlindungan hukum serta memperbaiki tingkat kemakmuran masyarakat pesisir dan pulau-pulau kecil melalui pembentukan peraturan yang dapat menjamin akses dan hak-hak masyarakat pesisir serta masyarakat yang berkepentingan lain, termasuk pihak pengusaha¹²⁹. Aspek perlindungan hak asasi juga terlihat dengan pelibatan masyarakat luas dalam pengambilan suatu keputusan penting, lalu dengan diakuinya hak-hak masyarakat adat telah memberikan jaminan masyarakat dapat mengupayakan agar hak-haknya terpenuhi. Dilain sisi hal ini agar tidak terjadi tindakan sewenang-wenang dari pemerintah.

Menurut UU No. 27/ 2007, Asas kepastian hukum diperlukan untuk menjamin kepastian hukum yang mengatur pengelolaan sumber daya pesisir dan pulau-pulau kecil secara jelas dan dapat dimengerti dan ditaati oleh semua pemangku kepentingan; serta keputusan yang dibuat berdasarkan mekanisme atau cara yang dapat dipertanggungjawabkan dan tidak memarginalkan masyarakat pesisir dan pulau-pulau kecil. Sebagai contoh diakomodasinya prinsip ini adalah diaturnya gugatan perwakilan dalam undang-undang tersebut

Pasal 68

Masyarakat berhak mengajukan gugatan perwakilan ke pengadilan sesuai dengan peraturan perundangundangan.

Pasal 69

(1) Dalam rangka pelaksanaan tanggung jawab Pengelolaan Wilayah Pesisir dan Pulau-Pulau Kecil, organisasi kemasyarakatan berhak mengajukan gugatan untuk kepentingan pelestarian fungsi lingkungan.

3. *Transparency (Transparansi)*

Transparansi adalah prinsip yang menjamin akses atau kebebasan bagi setiap orang untuk memperoleh informasi tentang penyelenggaraan pemerintahan, yakni informasi tentang kebijakan, proses pembuatan dan pelaksanaannya, serta hasil-hasil yang dicapai.¹³⁰

Transparansi yakni adanya kebijakan terbuka bagi pengawasan. Sedangkan yang dimaksud dengan informasi adalah informasi mengenai setiap aspek kebijakan pemerintah yang dapat dijangkau oleh publik. Keterbukaan informasi diharapkan akan menghasilkan

¹²⁹129 Penjelasan umum UU No 27/ 2007

¹³⁰ Buku Pedoman Penguatan Pengamanan Program Pembangunan Daerah, Badan Perencanaan Pembangunan Nasional & Departemen Dalam Negeri, 2002, hal. 18.

persaingan politik yang sehat, toleran, dan kebijakan dibuat berdasarkan pada preferensi publik.¹³¹

Prinsip ini memiliki 2 aspek, yaitu: (1) komunikasi publik oleh pemerintah, dan (2) hak masyarakat terhadap akses informasi.¹³² Keduanya akan sangat sulit dilakukan jika pemerintah tidak menangani dengan baik kinerjanya. Manajemen kinerja yang baik adalah titik awal dari transparansi. Martin Minogue mengatakan¹³³:

Holders of public office should be as open as possible about all the decisions and actions that they take. They should give reasons for their decisions and restrict information only when the wider public interest clearly demands

Transparansi merujuk pada ketersediaan informasi pada masyarakat umum dan kejelasan (clarity) tentang peraturan, undang-undang, dan keputusan pemerintah Indikatornya¹³⁴:

- a. akses pada informasi yang akurat dan tepat waktu (accurate & timely) tentang kebijakan ekonomi dan pemerintahan yang sangat penting bagi pengambilan keputusan ekonomi oleh para pelaku swasta. Data tersebut harus bebas didapat dan siap tersedia (freely & readily available)
- b. aturan dan prosedur yang *“simple, straightforward and easy to apply”* untuk mengurangi perbedaan dalam interpretasi

Dalam konteks pengelolaan wilayah laut, khususnya dalam UU NO 27 tahun 2007 prinsip transparansi ini disebut sebagai Asas keterbukaan. Asas keterbukaan dimaksudkan adanya keterbukaan bagi masyarakat untuk memperoleh informasi yang benar, jujur, dan tidak diskriminatif tentang Pengelolaan Wilayah Pesisir dan Pulau-Pulau Kecil, dari tahap perencanaan, pemanfaatan, pengendalian, sampai tahap pengawasan dengan tetap memperhatikan perlindungan atas hak asasi pribadi, golongan dan rahasia negara¹³⁵

4. Accountability (Akuntabilitas)

Prinsip ini menuntut dua hal yaitu (1) kemampuan menjawab (*answerability*), dan (2) konsekuensi (*consequences*). Komponen pertama (istilah yang bermula dari responsibilitas) adalah berhubungan dengan tuntutan bagi para aparat untuk menjawab secara periodik setiap pertanyaan-pertanyaan yang berhubungan dengan bagaimana mereka menggunakan

¹³¹ Ganie-Rochman, Meuthia, (2000) artikel *“Good Governance : Prinsip, Komponen dan Penerapannya”*, dalam HAM : Penyelenggaraan Negara Yang Baik dan Masyarakat Warga, Jakarta : KOMNAS HAM.Hal 151

¹³² *Op.Cit hal. 60*

¹³³ Martin Minogue, artikel *“The management of public change: from ‘old public administration’ to ‘new public management’* dalam *“Law & Governance”* Issue I, British Council Briefing.

¹³⁴ Asian Development Bank, *“Governance : Sound Development Management*, 1999 :hal 7 -13

¹³⁵ Lihat penjelasan UU No 27 tahun 2007

wewenang mereka, kemana sumber daya telah dipergunakan, dan apa yang telah dicapai dengan menggunakan sumber daya tersebut. Prof Miriam Budiardjo mendefinisikan akuntabilitas sebagai “pertanggungjawaban pihak yang diberi mandat untuk memerintah kepada mereka yang memberi mandat itu.”¹³⁶

Asas akuntabilitas dimaksudkan bahwa pengelolaan wilayah pesisir dan pulau-pulau kecil dilakukan secara terbuka dan dapat dipertanggungjawabkan. Berkaitan dengan prinsip *rule of law* maka pengaturan dalam ketentuan peraturan perundang-undangan meupakan wujud upaya bahwa setiap kegiatan pengelolaan wilayah pesisir dan laut adalah dapat dipertanggung jawabkan sesuai ketentuan perundang-undangan khususnya UU No 27 tahun 2007.

Dari uraian diatas dapat disimpulkan prinsip prinsip *good governance* telah diterapkan dalam pengelolaan wilayah laut, melalui UU No. 27/2007. Prinsip-prinsip ini diakomodasi mulai dari tahap **pengoordinasian perencanaan, pemanfaatan, pengawasan, dan pengendalian** sumber daya pesisir dan pulau-pulau kecil yang dilakukan oleh Pemerintah dan Pemerintah Daerah.

Prinsip-Prinsip *Good Environmental Governance* Dalam Pengelolaan Wilayah Laut Demi Terwujudnya Prinsip *Sustainable Development*

Pada banyak literatur, penulis menilai terdapat kejumuhan dalam membedakan pengertian *Good Governance* dan *Good Environmental Governance*. Seringkali pada literature yang penulis temui tidak dibedakan pengertian keduanya. Penulis berpendapat meskipun saling berhubungan, keduanya memiliki pengertian yang berbeda. Sebagaimana dibahas diawal bahwa *Good Governance* secara umum diartikan sebagai tata kelola pemerintahan yang baik dilandasi oleh prinsip prinsip tertentu antara lain (1) *accountability*, (2) *transparency*, (3) *predictability*, dan (4) *participation*, dll. Sedangkan *Good Environmental Governance* bisa diartikan sebagai penerapan prinsip prinsip *Good Governance* dalam pengelolaan bidang Lingkungan dengan tujuan melestarikan Lingkungan untuk kepentingan bersama umat manusia. Dalam penerapan *Good Environmental Governance*, tentu penekanan pelaksanaan *Good Governance* ditekankan pada aspek-aspek pengelolaan lingkungan. Mengacu pada beberapa literatur internasional dan nasional penulis berpendapat bahwa penerapan prinsip *Good Environmental Governance* dalam pengelolaan di bidang kelautan bertujuan atau

¹³⁶ Miriam Budiardjo, (1998), “*Menggapai kedaulatan Untuk Rakyat*”, Bandung : Mizan, hal 107-120)

setidaknya berakibat langsung pada terwujud atau tidaknya Pembangunan berkelanjutan (*sustainable development*).

Good Environmental Governance merupakan prasyarat mutlak atas terwujudnya Pembangunan berkelanjutan (*sustainable development*) dibidang lingkungan, termasuk dalam hal ini adalah Pembangunan berkelanjutan (*sustainable development*) diwilayah pesisir dan laut. Dapat dikatakan bahwa tanpa penerapan prinsip *Good Environmental Governance* maka cita-cita yang terkandung dalam konsideran menimbang UU No. 27/ 2007 bahwa Wilayah Pesisir, Pulau-Pulau Kecil dan wilayah laut Sebagai karunia Tuhan Yang Maha Esa yang dikuasai oleh negara, yang perlu dijaga kelestariannya dan dimanfaatkan untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat, baik bagi generasi sekarang maupun bagi generasi yang akan datang tidak mungkin bias terwujud. Begitu pula sebaliknya prinsip-prinsip *Good Environmental Governance* yang diakomodasi dalam peraturan perundang-undangan bidang kelautan dan peraturan pelaksanaannya, apabila dilaksanakan secara baik merupakan indikasi tercapainya Pembangunan berkelanjutan (*sustainable development*).

Selanjutnya Dari berbagai dokumen maupun deklarasi yang dihasilkan dari beberapa KTT terdapat 5 (lima) prinsip utama yang terkandung dalam pembangunan berkelanjutan yang berwawasan lingkungan (*ecologically sustainable development*) yaitu :

1. Prinsip keadilan antar generasi (*intergenerational equity*)
2. Prinsip keadilan dalam satu generasi (*intragenerational equity*)
3. Prinsip pencegahan dini (*precautionary principle*)
4. Prinsip perlindungan keragaman hayati (*conservation of biological diversity*)
5. Internalisasi biaya lingkungan. (*Internalisation of environmental cost and incentive mechanism*).

Dari pembahasan singkat mengenai pengertian, hubungan dan pengaruh antara *Good Environmental* dengan *Sustainable Development*. Pertanyaan selanjutnya yang relevan untuk diajukan adalah: Sejauh apa penerapan prinsip *Good Environmental governance* dalam pengelolaan wilayah pesisir dan laut oleh pemerintah daerah telah berjalan? Apakah telah berjalan dengan baik sehingga terwujud Pembangunan berkelanjutan (*sustainable development*) di bidang pengelolaan wilayah laut? Ataupun masih terdapat kekurangan sehingga diperlukan langkah-langkah perbaikan yang harus diambil oleh pemerintah dan pemerintah daerah? Pembahasan selanjutnya akan berbicara tentang kemungkinan jawaban atas pertanyaan-pertanyaan tersebut.

Implementasi pengaturan pengelolaan wilayah pesisir dan laut dalam hukum nasional, dapat dibagi dalam dua bentuk, yaitu *pertama* ketentuan perundang-undangan nasional yang

mengatur pengelolaan wilayah pesisir dan laut yang bersifat konkrit dan mengikat (*hard law*), atau ketentuan yang dihasilkan dari perjanjian internasional (*treaty, convention*, atau *agreement*) baik yang bersifat bilateral, multilateral, global, regional maupun sub-regional bagi negara-negara yang menyatakan diri siap terikat (*express to be bound*) dan memberlakukannya di wilayahnya¹³⁷ Kedua, ketentuan-ketentuan yang berbentuk *soft law*, yaitu ketentuan-ketentuan yang memuat prinsip-prinsip umum (*general principles*), bersifat pernyataan sikap atau komitmen moral dan tidak mengikat secara yuridis. Daya ikatnya tergantung kepada kesediaan negara-negara untuk menerimanya sebagai hukum nasional, misalnya dalam bentuk deklarasi, piagam atau protokol. Antara lain dalam Agenda 21 Indonesia, Jakarta Mandate 1995 dan deklarasi bunaken 1998. Selain itu Terdapat beberapa perangkat hukum dalam pengelolaan wilayah pesisir dan laut di Indonesia antara lain:

- (1) Undang-undang Nomor 17 Tahun 1985 tentang Pengesahan *United Nations Convention on the Law of the Sea* (UNCLOS), 1982
- (2) Undang-undang Nomor 6 Tahun 1996 tentang Perairan Indonesia
- (3) Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2007 tentang Rencana Pembangunan Jangka Panjang (RPJP) Nasional 2005-2025
- (4) Undang-Undang Nomor 27 Tahun 2007 tentang Pengelolaan Wilayah Pesisir dan Pulau-pulau Kecil sebagaimana diubah oleh Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2014 tentang perubahan atas Undang-Undang Nomor 27 Tahun 2007 tentang Pengelolaan Wilayah Pesisir dan Pulau-pulau Kecil
- (5) Peraturan Pemerintah Nomor 19 Tahun 1999 tentang Pengendalian Pencemaran dan/atau Perusakan Laut
- (6) Peraturan Daerah tentang Pengelolaan Wilayah Pesisir (Pengaturan Pengelolaan Wilayah Pesisir di Daerah)

Selain peraturan peraturan disebutkan diatas, Sangat banyak peraturan perundang-undangan lain yang berkaitan atau bersinggungan dengan sector kelautan¹³⁸. Namun demikian,

¹³⁷ Ida Bagus Wyasa Putra, *Hukum Lingkungan Internasional*, Refika Aditama, Bandung, 2003, h. 6

¹³⁸ Undang-Undang tentang Pengelolaan Wilayah Pesisir dan Pulau-Pulau Kecil ini merupakan landasan penyesuaian dengan ketentuan yang tercantum dalam peraturan perundang-undangan yang lain. Undang-Undang ini mempunyai hubungan saling melengkapi dengan undang-undang lain seperti: a. undang-undang yang mengatur perikanan; b. undang-undang yang mengatur pemerintahan daerah; c. undang-undang yang mengatur kehutanan; d. undang-undang yang mengatur pertambangan umum, minyak, dan gas bumi; e. undang-undang yang mengatur penataan ruang; f. undang-undang yang mengatur pengelolaan lingkungan hidup; g. undang-undang yang mengatur pelayaran; h. undang-undang yang mengatur konservasi sumber daya alam dan ekosistem; i. undang-undang yang mengatur peraturan dasar pokok agraria; j. undang-undang yang mengatur perairan; k. undang-undang yang mengatur kepariwisataan; l. undang-undang yang mengatur perindustrian dan perdagangan; m. undang-undang yang mengatur sumber daya air; n. undang-undang yang mengatur sistem perencanaan pembangunan nasional; dan o. undang-undang yang mengatur arbitrase dan alternatif penyelesaian sengketa.

bisa dikatakan bahwa Secara umum Keberadaan Undang-Undang Nomor 27 Tahun 2007 tentang Pengelolaan Wilayah Pesisir dan Pulau-Pulau Kecil paling strategis untuk mewujudkan keberlanjutan pengelolaan sumber daya wilayah pesisir dan pulau-pulau kecil serta meningkatkan kesejahteraan Masyarakat yang bermukim di wilayah pesisir dan pulau-pulau kecil. Sebagaimana dibahas sejak awal tulisan ini dapatlah disimpulkan bahwa secara tertulis pengelolaan Wilayah pesisir dan kelautan telah mengakomodasi prinsip-prinsip *Good Environmental Governance*. Hal ini bisa kita lihat dalam ketentuan pasal-pasal dan semangat yang terkandung dalam tiap peraturan perundang-undangan yang berkaitan dengan sector kelautan. Apalagi bila kita cermati lebih jauh Undang-Undang Nomor 27 Tahun 2007 maka *absorpsi* prinsip prinsip *Good Environmental governance* kedalam ketentuan-ketentuan terkait Pengelolaan Wilayah Pesisir dan kelautan mulai dari pengoordinasian perencanaan, pemanfaatan, pengawasan, hingga ketentuan-ketentuan tentang pengendalian sumber daya pesisir dan pulau-pulau kecil yang dilakukan oleh Pemerintah dan Pemerintah Daerah sangatlah jelas terlihat.

Meski secara tersirat prinsip-prinsip *Good Environmental governance* telah diterapkan dalam Pengelolaan Wilayah Pesisir dan laut melalui pengaturannya dalam ketentuan ketentuan peraturan perundang-undangan namun, secara faktual pembangunan berkelanjutan (*sustainable development*) belumlah berjalan dengan optimal terbukti dengan masih seringnya terjadi praktek-praktek pengrusakan lingkungan laut dewasa ini. Terdapat beberapa permasalahan yang menurut penulis perlu untuk segera dilakukan perbaikan agar pelaksanaan *Good Environmental governance* bisa berjalan optimal. Optimalisasi ini tentu diharapkan secara serta merta dapat mewujudkan pembangunan berkelanjutan (*sustainable development*) di sector kelautan. Salah satu Permasalahan tersebut antara lain adalah: **Adanya konflik norma diantara peraturan perundang-undangan yang berhubungan dengan sector kelautan**. Sebagai contoh konflik norma dalam penerapan Undang-undang mengenai pengelolaan sumberdaya pesisir dan laut adalah:

- a. Undang-undang Nomor 41 Tahun 1999 jo Undang-undang Nomor 19 Tahun 2004 tentang Kehutanan dan Undang-undang Nomor 11 Tahun 1967 tentang Pertambangan dalam masalah Penambangan di Kawasan Lindung;
- b. Undang-undang Nomor 41 Tahun 1999 jo Undang-undang Nomor 19 Tahun 2004 tentang Kehutanan dan Undang-undang Nomor 31 Tahun 2004 tentang Perikanan dalam masalah konservasi;

- c. Undang-undang Nomor 31 Tahun 2004 tentang Perikanan dan Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah dalam masalah Pelimpahan wewenang Pemerintah Pusat kepada Daerah;
- d. Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah dan Undang-undang Nomor 26 Tahun 2007 tentang Penataan Ruang dalam masalah penataan wilayah laut terkait dengan pengelolaan sumber daya
- e. Undang-undang Nomor 26 Tahun 2007 tentang Penataan Ruang dan Undang-undang Nomor 27 Tahun 2007 tentang PWP-PK dalam masalah zonasi wilayah pesisir.¹³⁹

Konflik norma pada dasar hukum dapat berpengaruh terhadap implementasi Undang-undang tersebut seperti, wilayah perikanan Indonesia, tidak hanya di laut, tetapi juga di sungai, danau, waduk, rawa, dan lahan pembudidayaan ikan. Sementara itu perizinan penangkapan ikan di wilayah tersebut harus sepengetahuan Departemen Kehutanan. Sebaliknya dalam Undang-undang Nomor 41 Tahun 1999 jo Undang-undang Nomor 19 Tahun 2004 tentang Kehutanan, juga tidak mendasarkan pada Undang-undang Nomor 9 Tahun 1985 Jo Undang-undang Nomor 31 Tahun 2004 tentang Perikanan. Alasan pencantuman dasar hukum dalam undang-undang, baik yang setingkat maupun di atasnya akan berakibat pada kewenangan pembuatnya. Namun, kaidah inilah yang menjadi penyebab terjadinya konflik norma, karena suatu peraturan tidak lazim memerintahkan pembuatan peraturan yang setingkat dengannya, apalagi bila peraturan perundang-undangan tersebut adalah Undang-Undang.

Konflik norma pada undang-undang pengelolaan wilayah pesisir dan laut di tingkat pusat, bukan hanya tidak mencantumkan Undang-undang yang wilayah keberlakuannya saling berdekatan, tetapi juga tidak mencantumkan Undang-undang yang terkait. Misalnya Undang-undang Nomor 26 Tahun 2007 tentang Penataan Ruang, Undang-undang Nomor 23 Tahun 1997 tentang Pengelolaan Lingkungan Hidup dan Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah. Tindakan tidak saling menjadikan sebagai dasar hukum antar Undang-undang mengenai Sumberdaya Alam berlanjut pada peraturan pelaksanaannya.

Konflik norma juga berlaku pada kewenangan dan kelembagaan karena ketidakjelasan dan *ambiguitas* yang diatur dalam peraturan perundang-undangan tersebut. Misalnya, Undang-undang Nomor 26 Tahun 2007 tentang Penataan Ruang, Undang-undang Nomor 5 Tahun 1990 tentang Konservasi Sumberdaya Alam dan Ekosistemnya. Pasal 9 Ayat (1) Undang-undang tersebut menyatakan bahwa penyelenggaraan penataan ruang dilaksanakan oleh seorang

¹³⁹ Dina Sunyowati, “*pengaturan wilayah Pesisir dan Laut di indonesia*”, artikel pdf.

menteri. Namun sampai saat ini, menteri yang dimaksud tidak pernah ditunjuk. Pemerintah hanya membentuk Badan Tata Ruang Nasional yang secara *de facto* kedudukannya berada di bawah Departemen Pekerjaan Umum.

Atas permasalahan sebagaimana diuraikan diatas, maka Sebagai upaya perbaikan ada dua tipe tindakan yang dapat dilakukan yaitu:

1. Upaya preventif:

Sebagai upaya untuk mencegah terjadinya konflik norma dalam pengelolaan sumberdaya di wilayah pesisir dapat dilakukan dengan melalui harmonisasi hukum pengelolaan wilayah pesisir dan laut melalui penemuan hukum (seperti penafsiran/interpretasi dan konstruksi hukum), penalaran hukum, dan pemberian argumentasi yang rasional¹⁴⁰ terhadap isi peraturan perundang-undangan yang berlaku di bidang pengelolaan wilayah pesisir. Upaya sinkronisasi yang bersifat pencegahan dilakukan dalam rangka mengantisipasi kenyataan tentang adanya faktor-faktor potensial yang dapat menyebabkan terjadinya konflik norma. Sedangkan Harmonisasi peraturan perundang-undangan dilakukan karena terdapat indikasi adanya konflik norma, seperti tumpang tindihnya kewenangan dan benturan kepentingan diantara *stakeholders*, sehingga akan memunculkan penafsiran yang berbeda-beda

2. Upaya Represif

Sebagai tindakan represif terhadap konflik yang timbul dalam pengelolaan di wilayah pesisir menyangkut sengketa kewewenangan lembaga negara karena ketidaksesuaian atau perbedaan penafsiran undang-undang tertentu (konflik horisontal), dapat diselesaikan melalui negosiasi antar lembaga departemen. Tetapi jika upaya tersebut tidak berhasil, dapat ditempuh upaya hukum seperti yang diatur dalam Undang-undang Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi, Bab III tentang Kekuasaan Mahkamah Konstitusi, Bagian Pertama, Pasal 10 ayat (1). Konflik vertikal juga muncul karena adanya sengketa/konflik kewenangan antara Undang-undang dengan peraturan yang ada di bawahnya. Jika upaya negosiasi tidak berhasil menyelesaikan sengketa, maka upaya hukum dapat dilakukan dengan mengajukan gugatan atau menguji perundang-undangan ke Mahkamah Agung, seperti diatur dalam Pasal 31 Undang-Undang Nomor 5 tahun 2004 tentang Mahkamah Agung.

IV. PENUTUP

Kesimpulan

¹⁴⁰ Mertokusumo, Sudikno dan A.Pitlo, *Bab-Bab Tentang Penemuan Hukum*, Citra Aditya Bakti, kerjasama Konsorsium Ilmu Hukum, Departemen Pendidikan dan Kebudayaan dan *The Asia Foundation*, Jogjakarta, 1993,h. 54-67

Dalam rangka pengelolaan wilayah laut secara optimal dengan tetap memperhatikan kondisi lingkungan, maka Pemerintah Daerah semestinya menerapkan prinsip-prinsip *Good Environmental Governance*. Prinsip-prinsip tersebut secara implisit telah diakomodir dalam UU No. 27/2007, diantaranya meliputi prinsip partisipasi, *rule of law*, transparansi, dan akuntabilitas. Prinsip-prinsip ini diakomodasi mulai dari tahap pengoordinasian perencanaan, pemanfaatan, pengawasan, dan pengendalian sumber daya pesisir, laut dan pulau-pulau kecil yang dilakukan oleh Pemerintah dan Pemerintah Daerah. Selain itu sebagai konsekuensi logis dari banyaknya peraturan perundang-undangan yang berkaitan dengan pengelolaan wilayah pesisir dan laut di Indonesia, terdapat permasalahan berupa disharmonisasi peraturan perundang-undangan di bidang pengelolaan wilayah laut. Disharmonisasi tersebut disebabkan oleh adanya konflik norma dalam peraturan perundang-undangan terkait, baik itu konflik norma vertikal maupun horizontal. Sehingga atas hal ini diperlukan upaya-upaya perbaikan baik itu langkah preventif maupun langkah represif.

Saran

1. Perlunya harmonisasi peraturan perundang-undangan di bidang kelautan, khususnya berkaitan dengan kewenangan Pemerintah, Pemerintah Provinsi maupun Pemerintah Daerah. Harapannya yaitu agar tidak terjadi tumpang tindih kewenangan maupun kelembagaan.
2. Segera dibentuk Peraturan Pemerintah sebagai tindak lanjut pengaturan pengelolaan wilayah kelautan oleh Pemerintah Provinsi sebagaimana diatur dalam Bab V UU No. 23/2014 dengan memperhatikan prinsip-prinsip *Good Environmental Governance*.

V. DAFTAR BACAAN

Buku / Literatur :

- Dahuri, Rochmin et.al *Pengelolaan Sumberdaya Wilayah Pesisir dan Lautan Secara Terpadu*, Pradnya Paramita, h. 157-171, Jakarta, 2001.
- Hadjon, Philipus M., et. al., *Hukum Administrasi dan Good Governance*, Universitas Trisakti, Jakarta, 2010.
- Kaho, Yosep Riwu, *Prospek Otonomi Daerah di Negara Republik Indonesia*, Rajawali Pres, Jakarta, 1991.
- Kaloh, J., *Mencari Bentuk Otonomi Daerah (suatu solusi dalam menjawab kebutuhan lokal dan tantangan global)*, Jakarta : PT. Rineka Cipta, 200.

- Koirudin, *Sketsa Kebijakan Desentralisasi Di Indonesia Format Masa Depan Otonomi Menuju Kemandirian Daerah*, Malang : Averroes Press, 2005.
- Lowe, Churchill V., *The Law of the Sea*, Juris Publishing, third edition, 1999.
- _____, *Menyongsong Fajar Otonomi Daerah*, Pusat Studi Hukum FH UII, Yogyakarta, 2001.
- Marzuki, Peter Mahmud, *Penelitian Hukum*, Kencana Prenada Media Group, Jakarta, 2005.
- Purwaka, Tommy H., *Fakta Perlunya Harmonisasi*, dalam Buku Narasi, *Menuju Harmonisasi Sistem Hukum Sebagai Pilar Pengelolaan Wilayah Pesisir Indonesia*, Kerjasama Kementerian Perencanaan Pembangunan Nasional, Departemen Hukum dan Hak Asasi Manusia dan *Coastal Resources Management Project*, Jakarta, 2005
- Putra, Ida Bagus Wyasa, *Hukum Lingkungan Internasional*, Refika Aditama, Bandung, 2003.
- Rais, Jacub, *Menata Ruang Laut Terpadu*, Penerbit, PT Pradnya Paramita, Jakarta, 2004.
- Sabarno, Hari, *Memandu Otonomi Daerah Menjaga Kesatuan Bangsa*, Jakarta : Sinar Grafika Offset, 2007.
- Turner, Mark, *From Centralized Authoritarianism to Decentralized Democracy : Regional Autonomy and The State in Indonesia in Autonomy, Self-governance and Conflict Resolution*, Routledge, USA, 2005.

Jurnal, Makalah :

- Dina Sunyowati. *Pengaturan Pengelolaan Wilayah Pesisir Dan Laut*, Yuridika, Volume 24, No.1, Januari-April 2009.
- Hadjon, Philipus M., *Good Governance Dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah (Perspektif Hukum Tata Negara dan Hukum Administrasi)* paper disampaikan dalam Seminar Nasional *Good Governance Dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah Dalam Rangka Pemantapan Otonomi Luas, Nyata dan Bertanggung jawab*, diselenggarakan oleh Universitas Warmadewa Denpasar, Mei 2002
- _____, *Fungsi Normatif Hukum Administrasi Dalam Mewujudkan Pemerintahan Yang Bersih*, Pidato peresmian jabatan Guru Besar Unair, 10 Okt 1994.
- Martin Minogue, artikel “The management of public change: from ‘old public administration’ to ‘new public management’ dalam “Law & Governance” Issue I, British Council Briefing.
- Soedarmo, Soewoto Mulyo, *Otonomi Daerah, Suatu Kajian Historik, Teoritik, dan Yuridik Pelimpahan Kekuasaan*, Yuridika, Sept – Des 1990.

Rahmawati, 2006, *Pengelolaan Kawasan Pesisir dan Kelautan Secara Terpadu dan Berkelanjutan*, <http://digilib.usu.ac.id/download/fp/04012584.pdf>

Johnnes Tulungen, Mediarti Kasmidi, dkk, 2003, *Studi Kasus Pengelolaan umber Daya WilayahPesisir Berbasis Masyarakat di Sulawesi Utara*, http://www.crc.uri.edu/download/studi_kasus_CB_CRM_OK.pdf

Lain-lain :

Warga Pesisir Haruskah Tersingkir, Studi Dampak Pembangunan di wilayah pesisir Surabaya, www.walhi.or.id/attachment/d016df19778a7c563cd1c99afe29c43a/.../Nelayan_yang_Tersin_kir_Catur.doc

Sudibyakto, *Analisis : Rentan Wilayah Pesisir*, <http://222.124.164.132/web/detail.php?sid=186281&actmenu=35>

Sohirin, *Jawa Tengah Persiapkan Peraturan Pengelolaan Pesisir Demi Masyarakat dan Lingkungan*, http://www.korantempo.com/korantempo/koran/2008/08/19/Berita_UtamaJateng/krn20080819.13_9943.id.html

Menjaga Pantai dan Abrasi, http://www.suaramerdeka.com/smcetak/index.php?fuseaction=beritacetakdetailberitacetak&id_beritacetak=44584

Dina Sunyowati, <http://jurnalperspektif-fhuwks.blogspot.com/2011/07/tata-kelola-kelautan-berdasarkan.html>

PENANGANAN SAMPAH LAUT DI LAUT LEPAS BERDASARKAN HUKUM INTERNASIONAL

Tri Fenny Widayanti

Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin

tri_fenny@yahoo.com

ABSTRAK

Masalah sampah laut telah menjadi isu global. Limbah masyarakat termasuk sintetis dan plastik yang tidak dapat terurai telah berkumpul di laut lepas. Bahkan lautan Arktik yang semula mendapatkan julukan laut murni pun tidak lepas dari masalah sampah laut. Permasalahan selanjutnya yang terjadi adalah bagaimanakah aturan internasional dalam menangani masalah sampah laut di laut lepas, siapayang akan menyelesaikan permasalahan tersebut. Jika negara-negara diharapkan untuk menyelesaikan masalah itu, bagaimanakah jika terjadi ketidakharmonisan diantara mereka. Tindakan apa yang harus dilakukan oleh dunia internasional dalam menghadapi masalah itu. Metode penelitian yang digunakan adalah yuridiss normatif dengan cara deskriptif analisis, sehingga hasil dari penelitian ini dapat memberikan sedikit kejelasan tentang aturan-aturan internasional baik dalam tataran general maupun regional serta memberikan sedikit kejelasan mengenai problem solving yang dapat dilakukan jika terjadi persengketaan diantara negara-negara di tepi pantai laut lepas.

Kata kunci: sampah laut, aturan internasional, laut lepas

A. LATAR BELAKANG

Sampah laut merupakan permasalahan kompleks yang sekarang menjadi isu global. Limbah masyarakat termasuk sintetis dan plastik yang tidak dapat terelakkan telah menemukan jalan menuju samudra-samudra di seluruh dunia. Sampah-sampah yang berada di samudera dan pantai disebut marine litter atau sampah lautan. Secara mengejutkan, hal tersebut menjadi bukti bahwa sampah lautan adalah salah satu permasalahan pencemaran yang paling luas pengaruhnya bagi lautan.

Pencemaran lingkungan laut disebabkan oleh empat sumber menurut Churchill, yaitu: pencemaran dari kapal, dumping, aktivitas dasar laut dan aktivitas dari daratan.¹⁴¹ Pencemaran

¹⁴¹ R.R. Chhurchil and A.V. Lowe, 1999, *The Law of The Sea*, Manchester university Press, Manchester, Hlm. 329

dari kapal berasal operasional kapal, pembuangan sampah/limbah secara langsung ke dalam laut dan pencemaran yang berasal dari barang/material kargo yang dibawa kapal. Dumping menjadi cara yang populer dalam membuang limbah yang bersumber dari aktivitas daratan ke dalam laut karena murah dan mudah dilakukan sehingga tidak diperlukan pengelolaan limbah. Pencemaran yang bersumber dari aktivitas daratan umumnya berasal dari pembuangan limbah industri ke dalam laut dan penggunaan pestisida dan pupuk yang berlebihan dalam pertanian yang mengakibatkan pencemaran air dan tanah.

Menurut Ainsley Henry dari *National Environment and Planning Agency*, terdapat beberapa macam pencemaran lingkungan laut, yaitu : *Sedimentation; Agricultural runoff (herbicides, pesticides and nutrients; Energy (Thermal and Light); Sewage (Faecal Ccoliform and Nutrients); Solid Waste, Chemicals, Metals and Radioactive Substances; Oil; Biological.*

Penulisan ini di fokuskan kepada *Solid Waste*. *Solid waste* merupakan salah satu dari tiga pencemaran laut yang sangat besar. Ketiga sumber pencemaran itu adalah *Heavy Metal, Oil*, dan *Solid waste*. Terdapat bahaya yang sangat besar dari *Solid waste* tersebut, karena *solid waste* merupakan plastik yang tidak dapat diuraikan.

Presentasi sampah yang mencemari laut yang merupakan sampah plastik hampir mencapai 60%-80%. Keberadaan sampah di laut itu diperkirakan 80% berasal dari daratan dan 20% berasal dari kapal. Keberadaan sampah laut tersebut sangat mengancam ekosistem dan biota dari lingkungan laut.

Terkait dengan hal tersebut, demi menjaga lingkungan laut, konvensi Hukum Laut 1982 (UNCLOS 1982) menyatakan bahwa setiap negara memiliki hak untuk berlayar dibawah benderanya di laut lepas, namun negara tersebut harus pula melaksanakan secara efektif yurisdiksi dan pengawasan dalam bidang administratif, teknis dan sosial atas kapal yang mengibarkan benderanya. Lebih umum lagi, setiap negara diwajibkan untuk melindungi dan melestarikan lingkungan laut dari bahaya pencemaran, namun negara-negara tidak sepenuhnya bebas menetapkan ketentuan nasionalnya yang berhubungan dengan masalah perlindungan lingkungan dari ancaman pencemaran.

Berbagai tindakan telah di lakukan oleh PBB untuk melakukan tindakan nyata dalam mengatasi persoalan sampah laut. Sampah laut terutama plastik sangat berbahaya bagi keberlangsungan ekosistem daan biota laut. Ketika plastik dicerna oleh hewan, ada kemungkinan bahan kimia yang terkandung dalam plastik dapat terserap ke dalam tubuh hewan. Hal ini dapat berpotensi menimbulkan efek racun pada hewan. Ancaman lebih lanjut dari memakan plastik adalah adanya bahan kimia berbahaya yang menempel pada permukaan

sampah plastik. Penelitian telah menunjukkan bahwa polutan berbahaya seperti DDE dan PCB telah terserap dan terkonsentrasi pada permukaan sampah plastik.

Dalam kajian Universitas Georgia, yang telah diterbitkan *Science Magazine*, para peneliti telah membuat daftar negara-negara yang punya andil atas sampah plastik di lautan. Sebanyak 20 negara teratas dalam daftar bertanggung jawab atas 83% dari semua sampah yang berujung di lautan. Cina, yang menghasilkan lebih dari satu juta ton sampah di laut, bertengger pada posisi puncak daftar tersebut.

Sebuah laporan ke konferensi PBB dari pemerintah Thailand berkata kebanyakan potongan plastik di laut berasal dari darat, disebabkan oleh pengolahan sampah yang tidak efisien dan penanganan yang buruk akan sampah plastik. Di Thailand, jumlah sampah yang berakhir di laut diperkirakan mencapai 2,83 juta ton pada 2016 - 12% diantaranya adalah plastik.

UNCLOS 1982 sendiri telah membebankan kepada negara-negara untuk melakukan tindakan preventif agar permasalahan sampah laut dapat segera teratasi, namun yang menjadi permasalahan kemudian adalah apabila terjadi ketidakharmonisan diantara negara-negara tersebut sehingga mereka saling membebankan masalah perlindungan terhadap sampah laut tersebut satu sama lain. Hal ini terjadi terutama apabila negara-negara sekitar laut lepas merasa bahwa telah melakukan semua tindakan yang perlu dilakukan untuk menjaga pelestarian lingkungan laut di kawasan laut lepas.

B. RUMUSAN MASALAH

Yang menjadi rumusan masalah dalam penelitian ini adalah:

1. Bagaimanakah penanganan sampah laut di laut lepas (*High Seas*) berdasarkan hukum internasional?
2. Bagaimanakah penyelesaian masalah jika terjadi sengketa diantara negara-negara disekitar wilayah laut lepas dalam hal penanganan sampah laut internasional?

C. TUJUAN PENELITIAN:

Berdasarkan uraian latar belakang dan rumusan masalah tersebut di atas, adapun tujuan dari penulisan ini yaitu:

1. Untuk mengetahui bagaimana kebijakan dalam instrumen-instrumen hukum internasional dalam upaya penanggulangan pencemaran lingkungan laut oleh sampah laut di *High Seas*.

2. Untuk mengetahui bagaimana tindakan yang dilakukan oleh masyarakat internasional apabila terjadi persengketaan antara negara-negara dalam mnangai masalah pencemaran laut oleh sampah laut di *High Seas*

D. METODE PENELITIAN

1. METODE PENDEKATAN

Metode pendekatan dalam rangka peninjauan terhadap kebijakan hukum ini dilakukan dengan pendekatan yuridis normatif. Pusat perhatian dalam penelitian ini ialah kebijakan dalam instrumen-instrumen hukum internasional dan politik hukum nasional dalam upaya penanggulangan pencemaran lingkungan laut oleh sampah laut. Penelitian hukum dengan metode pendekatan yuridis normatif dilakukan dengan cara meneliti bahan pustaka dan data sekunder.¹⁴² Penelitian dengan menggunakan pendekatan yuridis normatif dilakukan dengan meneliti aspek-aspek hukum berupa peraturan perundang-undangan dan bahan hukum lainnya yang berkaitan dengan politik hukum dalam upaya penanggulangan pencemaran bahan berbahaya dan beracun.

2. SPESIFIKASI PENELITIAN

Spesifikasi yang digunakan dalam penelitian ini adalah deskriptif analisis. Menurut Ronny Hanitijo Soemitro, deskriptif analisis yaitu menggambarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku dikaitkan dengan teori-teori hukum dan praktik pelaksanaan hukum positif yang menyangkut permasalahan. Ciri-ciri metode deskriptif analisis yaitu:¹⁴³

- a. Memusatkan diri pada pemecahan masalah yang sedang diteliti dan dihubungkan dengan teori-teori hukum dan praktik pelaksanaan hukum positif yang menyangkut permasalahan yang sedang diteliti
- b. Data yang dikumpulkan mula-mula disusun, dijelaskan dan kemudian dianalisa.

3. JENIS DAN SUMBER DATA

Sehubungan dengan metode pendekatan dalam penelitian ini adalah yuridis normatif, maka penelitian ini dilakukan dengan studi pustaka yang bersumber pada data sekunder. Data sekunder memiliki ciri-ciri sebagai berikut:¹⁴⁴

¹⁴² Soerjono Soekanto dan Sri Mamudji, 2004, *Penelitian Hukum Normatif*, Rajawali Pers, Jakarta, hlm. 13.

¹⁴³ Surachmad Winarno, 1970, *Dasar dan Teknik Research Pengantar Metodologi Ilmiah*, CV Tarsito, Bandung, hlm.135

¹⁴⁴ Soerjono Soekanto, *Op. cit.*, hlm 28

- a. Data sekunder pada umumnya dalam keadaan siap terbuat (*ready made*);
- b. Bentuk maupun isi data telah dibentuk dan diisi oleh peneliti terlebih dahulu;
- c. Data sekunder dapat diperoleh tanpa terikat atau dibatasi oleh waktu dan tempat.

Data sekunder yang dikumpulkan dalam penelitian ini terdiri dari bahan hukum primer yaitu: peraturan perundang-undangan, bahan hukum sekunder adalah bahan hukum yang diperoleh dari buku teks, jurnal, pendapat para sarjana, bahan seminar/simposium yang dilakukan oleh para pakar terkait dan bahan hukum tersier adalah bahan hukum yang memberikan petunjuk atau penjelasan bermakna terhadap bahan hukum primer dan sekunder, seperti kamus, ensiklopedia dan lain-lain

4. METODE PENGUMPULAN DATA

Data sekunder yang merupakan sumber utama dalam penelitian ini dikumpulkan dengan melakukan studi kepustakaan/studi dokumenter. Data Sekunder dapat diperoleh di perpustakaan, pusat dokumentasi, arsip dan museum.¹⁴⁵ Dengan demikian studi ini untuk mencari konsepsi-konsepsi, teori-teori, pendapat-pendapat dan penemuan-penemuan yang berhubungan dengan pokok permasalahan.¹⁴⁶

5. METODE ANALISIS DATA

Penelitian ini bersifat analisis kualitatif, yaitu menggambarkan, menjelaskan, serta menganalisis sejumlah data sekunder yang telah diperoleh. Penjelasan terhadap data dilakukan dengan menggunakan teori-teori dan norma-norma hukum yang ada, sedangkan keseluruhan data yang diperoleh disajikan secara kealitatif yaitu dalam bentuk uraian yang sistematis.¹⁴⁷

E. PEMBAHASAN

Sampah laut dalam hal ini adalah *solid wwaste* merupakan pembahasan yang krusial yang didiskusikan dalam *Ocean World Summit*. Secara garis besar dan sangat mengancam kelestarian lingkungan laut adalah sampah plastik, hal ini menjadi penting karena sampah plastik merupakan sumber *pollutant* yang tidak dapat terurai. Sampah tersebut hanya “terburai” menjadi potongan-potongan kecil.

¹⁴⁵ Burhan Ashshofa, 1996, Metode Penelitian Hukum, Rineka Cipta, Jakarta, Hlm. 104.

¹⁴⁶ Ronny Hanitijo Soemitro, 1990, Metode Penelitian Hukum dan Jurimetri, Ghalia Indonesia, Jakarta Hlm. 98

¹⁴⁷ Soerjono Soekanto, Op. cit., Hlm 250

Berdasarkan data yang diperoleh, sebanyak 100.000 mamalia laut dan dua juta burung laut mati setiap tahunnya akibat sampah plastik. Anjing laut dan singa laut teriris akibat terjebak oleh lingkaran-lingkaran plastik yang mengapung di laut. Perut paus mati yang terdampar di pantai ketika di belah penuh dengan sampah plastik.

Menurut kepala penelitian Jenna Jambeck, seorang profesor teknik lingkungan di University of Georgia pada 2015, bahwa setiap tahun sekitar 8,8 juta ton sampah plastik tersebar di laut-laut seluruh dunia. Para penyumbang sampah plastik terbesar di lautan adalah negara-negara berkembang di Asia karena tidak menanggulangi cara pembuangan sampah. Pasalnya, lebih dari setengah sampah plastik yang mengalir ke laut datang dari lima negara yaitu China, Indonesia, Filipina, Vietnam dan Sri Lanka, diikuti oleh Thailand, Mesir, Malaysia, Nigeria dan Bangladesh.¹⁴⁸

1. PENANGANAN SAMPAH LAUT DI LAUT LEPAS (PERAIRAN INTERNASIONAL) BERDASARKAN HUKUM INTERNASIONAL

Pada tahun 1972, jauh sebelum masalah sampah plastik menjadi isu global, di Stockholm telah diadakan Konferensi PBB tentang Lingkungan Hidup Manusia (*United Nation Conference on the Human Environment*) atau yang lebih dikenal sebagai Deklarasi Stockholm 1972.

Deklarasi Stockholm 1972 berisi 26 prinsip-prinsip umum dan panduan bagi manusia. Deklarasi ini tidak hanya memuat dasar-dasar dan perincian resolusi bagi lembaga terkait serta perencanaan keuangan, namun juga berisi 109 rekomendasi *action plan* terhadap lingkungan manusia. Pembukaan Deklarasi Stockholm 1972 menyatakan bahwa manusia dalam kecerdasan berpikirnya melalui percepatan ilmu pengetahuan dan teknologi telah memperoleh kekuatan untuk mengubah lingkungannya dengan berbagai cara dan pada skala yang belum pernah terjadi sebelumnya. Pembukaan deklarasi Stockholm 1972 menyatakan diperlukannya perbaikan, pelestarian dan perlindungan lingkungan untuk sekarang dan generasi mendatang. Konferensi ini mengharapkan kerjasama internasional antara negara untuk pelestarian dan perbaikan lingkungan.

Prinsip 6 Deklarasi Stockholm 1972 menyatakan:

"The discharges of toxic substance or of other substances and the release of the heat, in such quantities or concentrations as to exceed the capacity of the environment to render them harmless, must be halted in order to ensure that serious or irreversible damage is not inflicted"

¹⁴⁸ <http://bbc.com/berita/2017/masalah-sampah-plastik>

upon ecosystems. The just struggle of the peoples of all countries against pollution should be support.”¹⁴⁹

Berdasarkan prinsip 6 ini, pembuangan bahan-bahan beracun dalam jumlah besar harus dihentikan dan diharapkan ada upaya lebih dari umat manusia untuk menghindari pembuangan bahan-bahan beracun. Selaras dengan prinsip 6 ini, pada prinsip 7 Deklarasi Stockholm menyatakan

*“state shall take all possible steps to prevent pollution of the seas by substances that are liable to create hazards to human health, to harm living resources and marine life, to damage amenities or to interfere with other legitimate uses of the seas.”*¹⁵⁰

Prinsip 7 lebih tegas lagi mewajibkan bagi Negara untuk mengambil semua langkah yang memungkinkan untuk mencegah pencemaran laut oleh zat-zat yang membahayakan kesehatan manusia, sumber daya alam, kehidupan di laut dan yang merusak atau yang bertentangan dengan pemanfaatan laut yang sah. Prinsip ini memaksakan kewajiban bagi Negara untuk melakukan tindakan pencegahan terhadap pencemaran laut oleh zat-zat berbahaya seperti bahan-bahan beracun non-alami yang dapat merusak kesehatan manusia dan kehidupan biota laut. Prinsip 7 lebih tegas lagi mewajibkan bagi Negara untuk mengambil semua langkah yang memungkinkan untuk mencegah pencemaran laut oleh zat-zat yang membahayakan kesehatan manusia, sumber daya alam, kehidupan di laut dan yang merusak atau yang bertentangan dengan pemanfaatan laut yang sah. Prinsip ini memaksakan kewajiban bagi Negara untuk melakukan tindakan pencegahan terhadap pencemaran laut oleh zat-zat berbahaya seperti bahan-bahan beracun non-alami yang dapat merusak kesehatan manusia dan kehidupan biota laut.

Perjanjian internasional lainnya, yaitu *Convention for the Prevention of Marine Pollution by Dumping from Ships and Aircraft (1972)* atau yang lebih dikenal dengan nama *The Oslo Convention*. Perjanjian ini sebenarnya lebih mempertegas prinsip-prinsip yang telah dinyatakan dalam Deklarasi Stockholm 1972.

Aturan Internasional selanjutnya, *Convention on the Prevention of Marine Pollution by Dumping of Wastes and Other Matter* atau disebut dengan Konvensi London Dumping 1972. Konvensi ini mengatur tentang ketentuan dumping atau pembuangan dengan sengaja limbah atau bukan limbah oleh kapal laut, kendaraan air atau bangunan lain yang dibuat oleh manusia. Konvensi London Dumping 1972 juga menyerukan tindakan pencegahan, pengurangan dan

¹⁴⁹ United Nations Conference on The Human Environment (Stockholm Declaration) 1972, Principle 6

¹⁵⁰ *Op cit*, Principle 7

pengendalian pencemaran terhadap lingkungan laut. Konvensi London Dumping terdiri dari 3 Annex, Annex 1 yang berisi daftar material-material yang berbahaya yang harus dihindari (*black list*), Annex 2 berisi daftar material-material yang pembuangannya membutuhkan izin khusus dan ketat (*grey list*), dan Annex 3 yang berisi daftar bahan-bahan yang pembuangannya membutuhkan izin umum. Plastik dan bahan sintetis lainnya masuk pada Annex 1 atau *black list* yang artinya pembuangannya sangat dilarang di seluruh area.

Perjanjian selanjutnya yang tidak kalah pentingnya bagi penanganan masalah pencemaran lingkungan laut adalah *Convention for the prevention of pollution from ships* (1973) atau yang biasa diistilahkan dengan nama MARPOL.

Marpol ini merupakan konvensi internasional yang dibuat untuk meminimalisir pencemaran laut dari kapal. MARPOL sendiri terdiri dari 6 Annex, Annex 1 berisi tentang pencegahan dari minyak, Annex 2 tentang pengendalian gas cair yang berbahaya, Annex 3 tentang pencegahan dari bahan-bahan pengemasan yang berbahaya, Annex 4 tentang pencegahan pencemaran dari pembuangan limbah, Annex 5 tentang pencegahan pencemaran oleh sampah dari kapal, dan yang terakhir adalah Annex 6 berisi pencegahan pencemaran udara dari kapal.

Perlindungan dan pelestarian lingkungan diatur dalam pasal 145 UNCLOS 1982.¹⁵¹ Ketentuan ini memuat peraturan-peraturan pelestarian lingkungan laut dan pencegahan pencemaran lingkungan laut. Konvensi ini menyebutkan bahwa negara-negara berkewajiban untuk melindungi dan memelihara lingkungan laut (pasal 192), disamping hak negara-negara tersebut untuk mengeksplorasi kekayaan alam mereka (pasal 193). Negara-negara berkewajiban untuk mengambil segala tindakan guna mencegah, mengurangi dan mengawasi pencemaran lingkungan laut {Pasal 194 (ayat 1)} dan harus mengambil segala tindakan yang perlu agar perbuatan-perbuatan yang dilakukan di bawah yurisdiksinya tidak menimbulkan polusi terhadap negara lain atau terhadap daerah di luar yurisdiksinya {Pasal 194 (ayat 2)}. Negara-negara harus berkewajiban secara global atau regional untuk merumuskan aturan-aturan, standar dan praktek yang direkomendasikan untuk melindungi lingkungan laut (Pasal 197). Negara-negara harus mengembangkan *contingency plans* untuk mengatasi bahaya polusi (Pasal 199) dan harus berkerjasama untuk mengembangkan penyelidikan laut untuk dapat menilai hakikat yang sebenarnya dan polusi (Pasal 200).¹⁵²

¹⁵¹ D.J. Harris, 1998, *Cases and Materials on International Law*, Sweet & Maxwell, London, Hlm. 419

¹⁵² Komar Kantaatmadja, 1982, *Bunga Rampai Hukum Lingkungan Laut Internasional*, Alumni, Bandung, hlm. 13-27.

UNCLOS 1982 tidak menjelaskan dengan detail mengenai teknis perlindungan laut dari pencemaran sampah, namun lebih menekankan anjuran bagi Negara-negara untuk secara aktif berpartisipasi dalam kegiatan kerjasama regional. UNCLOS 1982 menganjurkan Negara-negara untuk kooperatif dalam kegiatan perlindungan lingkungan laut dibawah organisasi lingkungan PBB yaitu UNEP.¹⁵³ Pada dasarnya UNEP telah mencanangkan kerjasama regional di setiap wilayah untuk mengatasi pencemaran lingkungan laut, diharapkan Negara-negara dapat berpartisipasi saling mendukung secara regional dan diimplementasikan di wilayah nasionalnya sehingga pencemaran laut yang berskala global dapat segera dikurangi

2. PENYELESAIAN MASALAH JIKA TERJADI SENGKETA DIANTARA NEGARA-NEGARA DALAM HAL PENANGANAN SAMPAH LAUT INTERNASIONAL

Telah banyak upaya-upaya yang dilakukan oleh Negara bersama UNEP (*United Nation Environment Protection*) dan organisasi-organisasi lingkungan untuk membersihkan sampah plastik yang terakumulasi di *High Seas* sebagai bentuk perlindungan dan pelestarian lingkungan laut. Hal ini sesuai dengan apa yang diwajibkan dalam pasal 194 UNCLOS untuk mengambil segala tindakan dalam mencegah, mengurangi dan mengendalikan pencemaran lingkungan laut. Negara-negara ditepi *High Seas* sudah memenuhi kewajibannya untuk mencegah, mengurangi dan mengendalikan pencemaran laut serta mengambil tindakan darurat terhadap pencemaran laut yang berada diluar batas yurisdiksinya.

Tindakan pengendalian pencemaran lingkungan laut yang dilakukan oleh negara-negara terbbagii menjadi dua bagian, yaitu:

1. Tindakan Correction; tindakan ini membutuhkan waktu yang lama dan biaya yang tidak sedikit. Tindakan ini dilakukan terhadap pencemaran yang telah terjadi dan untuk meminimalisir dampak yang ditimbulkan oleh sampah laut tersebut;
2. Tindakan prevention; tindakan ini mengharapakan adanya perubahan terhadap sikap dan perilaku dari umat manusia agar tidak melakuukan tindakan yang dapat merusak lingkungan laut.

Dari kedua tindakan tersebut, para ahli berkeyakinan bahwa tindakan terbaik dalam menyelesaikan masalah sampah laut di *High Seas* adalah *Prevention*. Namun yang jadi permasalahan besar dalam penyelesaian masalah sampah laut di *High Seas* adalah jika terjadi

¹⁵³ United Nations General Assembly Resolution A/65/37A on Oceans and Law of the Sea, 2010

ketidakharmonisan diantara negara-negara di tepi *High Seas* tersebut, meskipun dalam menangani masalah sampah laut di lakukan dengan prinsip *State Responsibility*.

State Responsibility yang digunakan oleh negara terbagi menjadi dua jenis tanggung jawab, yaitu *Strict Liability* dan *Absolute Liability*. Kedua jenis tanggung jawab tersebut dikenal juga dalam sistem hukum *common law* sebagai *liability without fault* atau tanggung jawab tanpa kesalahan. *Strict Liability* adalah tanggung jawab mutlak dengan ganti rugi terbatas, sedangkan *Absolute Liability* adalah tanggung jawab mutlak dengan ganti rugi penuh. Tanpa membuktikan unsur kesalahan terlebih dahulu karena dalam Hukum Lingkungan Internasional melihat suatu perbuatan dari akibatnya, yakni pencemaran lingkungan tanpa mempedulikan faktor kesalahan.

Prinsip 21 Deklarasi Stockholm menyatakan “*States have, in accordance with the Charter of the United Nations and the principle of international law, the sovereign right to exploit their own resources pursuant to their own environment policies, and the responsibility to ensure that activities within their jurisdiction or control do not cause damage to the environment of other States or of areas beyond the limits of national jurisdiction*”

Prinsip ini mencoba menyeimbangkan hak Negara dalam mengatur segala sesuatu yang berada dalam wilayahnya dengan tanggung jawab menjamin apa yang ia lakukan dalam wilayahnya tidak menimbulkan kerusakan diluar wilayahnya. Hak negara untuk mengelola eksploitasi sumber daya alam yang berada di wilayahnya merupakan prinsip dasar dari kedaulatan Negara. Jelas dinyatakan dalam Prinsip 21 tersebut bahwa peraturan tanggung jawab Negara tidak hanya digunakan pada akibat kerusakan lingkungan bagi negara lain, tetapi juga yang mengakibatkan kerusakan lingkungan di wilayah-wilayah diluar batas yurisdiksinya seperti laut-laut bebas atau Antartika.¹⁵⁴

Tanggung jawab dan kewajiban ganti rugi dari Negara merupakan prinsip fundamental dalam hukum internasional. sehingga apabila terjadi pelanggaran atas kewajiban internasional akan timbul tanggung jawab dari Negara. Kewajiban Negara, seperti yang telah disebutkan diatas, adalah mengambil segala tindakan dan kebijakan nasional yang perlu untuk mencegah, mengurangi dan mengendalikan pencemaran lingkungan laut yang disebabkan di setiap sumber (sumber daratan dan kapal). Selain itu Negara wajib menjamin bahwa setiap kegiatan yang dilakukan di wilayah yurisdiksinya tidak akan mengakibatkan pencemaran lingkungan diluar batas yurisdiksinya.

¹⁵⁴ Sohn, Louis B.,1973, *The Stockholm Declaration on Human Environment*, The Harvard International Law Journal, Volume14, Number 3, hlm 493

Walaupun UNCLOS 1982 tidak menjelaskan dengan detail mengenai teknis perlindungan laut dari pencemaran sampah, namun lebih menekankan anjuran bagi Negara-negara untuk secara aktif berpartisipasi dalam kegiatan kerjasama regional. UNCLOS 1982 menganjurkan Negara-negara untuk kooperatif dalam kegiatan perlindungan lingkungan laut dibawah organisasi lingkungan PBB yaitu UNEP. Pada dasarnya UNEP telah mencanangkan kerjasama regional di setiap wilayah untuk mengatasi pencemaran lingkungan laut, diharapkan Negara-negara dapat berpartisipasi saling mendukung secara regional dan diimplementasikan di wilayah nasionalnya sehingga pencemaran laut yang berskala global dapat segera dikurangi.

Prinsip-prinsip dari deklarasi Stockholm pun dapat dijadikan dasar/ alasan kepatuhan negara-negara dalam mengurangi sampah laut di *High Seas*. Pada dasarnya prinsip-prinsip dalam Deklarasi Stockholm 1972 telah membebankan kewajiban bagi Negara untuk melakukan upaya pencegahan terhadap pencemaran lingkungan, Negara harus berperan aktif dalam melakukan pencegahan baik secara formil maupun materiil. Prinsip pencegahan ini telah diakui oleh *International Court of Justice* (ICJ) yang menyatakan bahwa tindakan pencegahan diwajibkan karena kerusakan lingkungan seringkali bersifat tidak bisa dipulihkan dan karena adanya keterbatasan kemampuan manusia untuk memulihkan apabila terjadi kerusakan parah.

Sehingga jelaslah terlihat walaupun terjadi sengketa diantara negara-negara sekitar kawasan *high seas*, negara-negara tersebut tetap diwajibkan untuk melakukan semua tindakan yang diperlukan untuk melakukan perlindungan terhadap kawasan laut lepas. Negara-negara tersebut tetap harus melakukan kerjasama internasional dengan mengesampingkan ego mereka masing-masing berdasarkan prinsip *state responsibility*.

Keberadaan sampah lautan terutama yang berasal dari plastik memang sangat mengancam keberlangsungan kawasan lingkungan laut *high seas*. Plastik tersebut tidak dapat diuraikan (*non-biodegradable*), atau bahkan membutuhkan waktu yang sangat lama hingga ratusan tahun untuk terurai.

Salah satu dampak yang merugikan dari sampah-sampah plastik yang berada di laut ialah pada kegiatan perkapalan. Sampah plastik tersebut dapat tersangkut atau terlilit pada baling-baling kapal laut dengan demikian dapat membahayakan tangkai kemudi. Selain itu, sampah-sampah plastik yang tersangkut dapat pula menyebabkan proses pengambilan air laut ke kapal (*watersea-intake*) dan evaporator kapal menjadi terhambat. Hal-hal tersebut tentu saja berdampak pada beralihnya dana untuk perbaikan kapal, waktu produktif yang berkurang dan akibatnya mengurangi pendapatan nelayan, dsb. Pada survei yang dilakukan oleh

Environmental Protection Agency (EPA) tahun 1992 di Seattle, Amerika Serikat contohnya, hampir 2/3 responden pernah mengalami masalah seperti di atas pada kapal mereka.¹⁵⁵

Penyelam juga dapat terkena resiko apabila gagal melepaskan lilitan jaring plastik di bawah air. Masalah ini bahkan dapat menyebabkan kematian mengingat oksigen yang dibawa penyelam terbatas.¹⁵⁶

Jaring-jaring plastik dapat juga menjadi perangkap bagi organisme-organisme laut dan karena sifat plastik yang tidak dapat dihancurkan oleh organisme sehingga kejadian tersebut dapat berlangsung bertahun-tahun. Inilah yang disebut ghost-fishing. Jaring-jaring tersebut dapat memerangkap organisme saat terapung di permukaan, ketika tersangkut di dasar, atau saat hanyut di kolom air. Mamalia laut, ikan, butung laut dan penyu adalah sejumlah hewan yang sering terkena resiko ini. Tahun 1992, US EPA juga melaporkan bahwa di Laut Pasifik ditemukan sampah jaring plastik sepanjang 1.500 m yang menjerat mati 99 ekor burung laut, ikan-ikan hiu dan 75 ekor ikan salmon.¹⁵⁷

Plester plastik, tali plastik dan semacamnya yang terapung di laut dapat meliliti mamalia laut atau ikan yang kemudian menjadi semakin mengetat seiring dengan pertumbuhan hewan yang terjatuh tersebut sehingga menghambat pernafasan dan membatasi kemampuan bergerak. Jeratan plester atau tali plastik ini juga menjadi ancaman bagi burung laut. Seperti halnya jaring, plester, tali plastik atau sejenisnya juga banyak dilaporkan dalam kasus terjeratnya hewan-hewan.¹⁵⁸

Matinya penyu, mamalia laut dan burung-burung laut juga ditemukan sebagai akibat menelan material-material plastik. Jumlah partikel plastik yang meningkat dan sebarannya yang meluas di lautan telah banyak mengundang perhatian dunia, dan meskipun sifatnya lambat tapi jika material ini ditelan oleh organisme laut dapat berdampak pada berkurangnya kadar nutrisi dari makanan yang dikonsumsi oleh organisme laut. Hal ini dapat mengakibatkan pertumbuhan hewan menjadi terhambat dan bahkan dapat menyebabkan kematian organisme laut. Selain itu, bahan-bahan beracun yang terdapat pada plastik dapat sampah plastik dapat menyebabkan kematian atau gangguan reproduksi pada ikan, kerang dan organisme laut lain yang berada pada habitat (lingkungan) tersebut.¹⁵⁹

F. KESIMPULAN DAN SARAN

¹⁵⁵ <http://nationalgeographic.co.id/berita/2017/07/timbunan-sampah-plastik-ditemukan-di-lautan-pasifik>

¹⁵⁶ *ibid*

¹⁵⁷ *ibid*

¹⁵⁸ *ibid*

¹⁵⁹ *ibid*

1. KESIMPULAN

- a. Permasalahan sampah laut (*marine litter*) yang telah menjadi isu global membuat masyarakat internasional telah melakukan berbagai upaya kerjasama baik di tingkat global maupun regional untuk mengantisipasi permasalahan tersebut. Aturan internasional yang mulai dari yang bersifat softlaw seperti Deklarasi Stockholm yang memuat prinsip-prinsip yang dapat dijadikan dasar bagi negara-negara dalam bertindak untuk menjaga kawasan laut *high seas*, hingga *Marine Pollution 1973* yang memuat ketentuan tentang penanganan pencemaran kawasan laut, dan kemudian UNCLOS 1982 yang juga memuat tindakan wajib bagi negara-negara untuk menjaga kawasan lingkungan laut.
- b. Sengketa atau ketidakharmonisan yang timbul diantara negara-negara sekitar kawasan *high seas* tidak dapat dijadikan alasan untuk tidak melakukan tindakan-tindakan dalam mengatasi permasalahan sampah laut. Pada dasarnya prinsip-prinsip dalam Deklarasi Stockholm 1972 telah membebankan kewajiban bagi Negara untuk melakukan upaya pencegahan terhadap pencemaran lingkungan, Negara harus berperan aktif dalam melakukan pencegahan baik secara formal maupun materiil. Prinsip pencegahan ini telah diakui oleh *International Court of Justice* (ICJ) yang menyatakan bahwa tindakan pencegahan diwajibkan karena kerusakan lingkungan seringkali bersifat tidak bisa dipulihkan dan karena adanya keterbatasan kemampuan manusia untuk memulihkan apabila terjadi kerusakan parah.

2. SARAN

- a. Negara-negara melalui Pemerintah nasionalnya untuk lebih tegas dalam membuat kebijakan terkait mengurangi penggunaan sampah plastik di negaranya dan lebih memberikan dukungan sarana bagi pengembangan teknologi yang dapat menghasilkan suatu bahan yang lebih ramah lingkungan daripada plastik. Pemerintah nasional perlu mengubah *mindset* masyarakatnya agar masyarakat sebaiknya berpartisipasi aktif dalam mengurangi penggunaan sampah plastik di kehidupan sehari-hari dengan memakai bahan yang lebih ramah lingkungan dan menghentikan budaya sekali pakai terhadap plastik. Serta mengupayakan *reduce, reuse, recycle* sebagai usaha melindungi dan melestarikan lingkungan dari pencemaran sampah plastik.

- b. Perlu dibentuk sebuah badan internasional khusus yang bertugas untuk mengawasi kegiatan di laut lepas guna penegakan hukum sesuai isi konvensi-konvensi hukum laut di laut lepas dapat berjalan dengan efektif.

G. DAFTAR PUSTAKA

- Burhan Ashshofa, 1996, *Metode Penelitian Hukum*, Rineka Cipta, Jakarta. 1996
- D.J. Harris, 1998, *Cases and Materials on International Law*, Sweet & Maxwell, London.
- Komar Kantaatmadja, 1982, *Bunga Rampai Hukum Lingkungan Laut Internasional*, Alumni, Bandung
- R.R. Chhurchil and A.V. Lowe, 1999, *The Law of The Sea*, Manchester University Press, Manchester
- Ronny Hanitijo Soemitro, 1990, *Metode Penelitian Hukum dan Jurnitri*, Ghalia Indonesia, Jakarta.
- Soerjono Soekanto dan Sri Mamudji, 2004, *Penelitian Hukum Normatif*, Rajawali Pers, Jakarta.
- Surachmad Winarno, 1970, *Dasar dan Teknik Research Pengantar Metodologi Ilmiah*, CV Tarsito, Bandung
- Sohn, Louis B., 1973, *The Stockholm Declaration on Human Environment*, The Harvard International Law Journal, Volume 14, Number 3.
- *United Nations Conferenc on The Human Environment (Stockholm Declaration)* 1972
- United Nations General Assembly Resolution A/65/37A on Oceans and Law of the Sea, 2010
- <http://bbc.com/berita/2017/masalah-sampah-plastik>
- <http://nationalgeographic.co.id/berita/2017/07/timbunan-sampah-plastik-ditemukan-di-lautan-pasifik>

PENEGAKAN HUKUM LINGKUNGAN DALAM PENGELOLAAN SAMPAH

Aartje Tehupeiory

Universitas Kristen Indonesia, Jakarta, Indonesia

aartjeteheupeiory@gmail.com

ABSTRAK

Esensinya, penegakan hukum adalah kewajiban dari seluruh masyarakat tentang hak dan kewajiban yang menjadi syarat mutlak. Masyarakat bukan sebagai penonton namun bagaimana hukum ditegakkan. Oleh sebab itu, masyarakat aktif berperan dalam penegakan hukum. Salah satunya, masyarakat tidak membuang sampah di sembarangan tempat, seperti di sungai. Ini menunjukkan bahwa masyarakat ikut menegakan hukum sebab membuang sampah di sungai merupakan suatu pelanggaran. Peraturan perundang-undangan yang memiliki korelasi dengan penegakan hukum dalam pengelolaan sampah, yaitu Undang-undang No. 32 Tahun 2009 tentang perlindungan dan pengelolaan lingkungan hidup dan beberapa undang-undang lainnya. Penegakan hukum ini dilakukan dengan keterlibatan masyarakat dan keterbukaan informasi dalam mewujudkan program kebersihan dan kesehatan, fisik sosial, keterlibatan ekonomi sehingga tercipta budaya bersih dan sehat dalam perilaku kehidupan masyarakat. Diperlukan instruksi gubernur provinsi daerah membentuk forum masyarakat sadar lingkungan sebagai perwujudan untuk menumbuhkan kesadaran bagi masyarakat akan lingkungan hidup yang baik dan sehat.

Kata Kunci: Penegakan Hukum, Hukum Lingkungan, Pengelolaan Sampah

I. PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Saat ini era informasi banyak mempengaruhi persepsi masyarakat baik tentang pengertian, cakupan permasalahan, pola penanganan, bahkan pelaksanaan program pengembangan lingkungan hidup di Indonesia yang semakin berkembang. Sejalan dengan perkembangan tersebut dan meningkatnya kesadaran masyarakat yang disebabkan adanya keragaman pengalaman dalam menghayati, baik secara langsung maupun tidak langsung, kemudian adanya dampak positif dan negatif yang ditimbulkan dari proses pembangunan, tepatnya sejak awal tahun tujuh puluhan. Adapun meningkatnya pengertian masyarakat luas akan adanya timbal balik semua benda, daya, dan kehidupan termasuk di dalamnya manusia

dengan berbagai aktivitasnya yang terjadi dalam suatu ruang ekosistem, sangat mempengaruhi kelangsungan kesejahteraan hidupnya beserta makhluk-makhluk lain.¹⁶⁰

Pada awalnya, masyarakat yang benar-benar tanggap terhadap masalah lingkungan hidup hanya terbatas pada kelompok-kelompok tertentu saja, seperti pemerintah, khususnya pada kantor negara di bidang lingkungan hidup, departemen perindustrian dan departemen kesehatan. Akan tetapi untuk saat ini hampir semua departemen sudah menaruh perhatian terhadap aspek-aspek dalam pengembangan lingkungan hidup. Dalam melaksanakan program pengembangan lingkungan hidup, pemerintah dan birokrasinya diakui sebagai pelopor dan *agen of change*.

Ruang lingkup dan bentuk-bentuk peranannya semakin jelas untuk mengatur, menciptakan iklim, menyediakan fasilitas dan merencanakan membentuk unit-unit pelaksana yang ada. Realitas ini menimbulkan suatu sikap dan anggapan adanya usaha untuk penanggulangan masalah-masalah lingkungan hidup hanya menjadi tanggung jawab pemerintah saja. Namun sikap serta persepsi dari masyarakat pada akhirnya cenderung berubah dan mulai hidup pada hakekatnya adalah masalah yang sangat membutuhkan akan tanggung jawab, kesadaran dan partisipasi atau peran serta aktif dari setiap lapisan masyarakat.

Dengan meningkatnya pertumbuhan ekonomi masyarakat Indonesia hal ini mempunyai dampak terhadap lingkungan. Salah satunya dalam permasalahan lingkungan yang menjadi problematika di perkotaan yaitu tentang pengelolaan sampah, dimana sampah ini menjadi masalah dalam lingkungan hidup sampai saat ini yang kurang dapat ditangani secara baik, sementara kemampuan pengelola sampah dalam menangani sampah tidak seimbang dengan produknya.¹⁶¹

Pengelolaan sampah menurut Pasal 1 angka 1 UU Nomor 18 Tahun 2008 adalah sisa kegiatan sehari-hari manusia dan atau poses alam yang berbentuk padat. Sementara Pasal 1 angka 5 pengelolaan sampah adalah kegiatan yang sistematis, menyeluruh, dan berkesinambungan yang meliputi pengurangan dan penanganan sampah. Ini mengakibatkan pengelolaan pada kawasan perkotaan menghadapi permasalahan yang sangat kompleks. Permasalahan yang demikian ini meliputi tingginya laju timbunan sampah, kepedulian masyarakat (*human behavior*) yang sangat rendah juga muncul masalah pada kegiatan pembuangan akhir sampah. Oleh sebab itu dalam pengelolaan sampah diperlukan campur

¹⁶⁰ Aartje Tehupeiory. *Laporan Penelitian Sistem Informasi Untuk Partisipasi Masyarakat di Bidang Lingkungan Hidup (Kotamadya Jakarta Timur)*. Universitas Kristen Indonesia. 2008. Hlm 2.

¹⁶¹ Waluyo, Ayub Torry Satriyo Kasuno, Rosita Candrakirana. *Laporan Penelitian Hibah Bersaing dengan judul Model Pengelolaan Sampah Kota Berbasis Gender Sebagai Upaya Pengentasan Kemiskinan*. Surakarta. Fakultas Hukum Universitas Sebelas Maret. 2012.

tangan negara melalui penegakan hukum dimana esensinya penegakan hukum ini adalah kewajiban dari seluruh masyarakat tentang hak dan kewajiban yang menjadi syarat mutlak. Maka dari itu, peran masyarakat sangat berperan aktif dalam penegakan hukum. Salah satunya, masyarakat tidak membuang sampah di sembarang tempat, seperti di sungai, ini menunjukkan bahwa masyarakat ikut menegakkan hukum sebab membuang sampah di sungai merupakan suatu pelanggaran.

Berkaitan dengan hal di atas maka diperlukan suatu komunitas dari masyarakat yang peduli pada pembuangan sampah dan dapat berkontribusi dalam pengelolaan sampah yaitu daur ulang yang dapat dimanfaatkan kembali. Dengan pengelolaan sampah yang merupakan pelayanan dari publik maka harus diatur dalam beberapa regulasi yang memiliki korelasi dengan penegakan hukum lingkungan.

Penegakan hukum ini dilakukan dengan keterlibatan masyarakat dan keterbukaan informasi dalam mewujudkan program kebersihan dan kesehatan, fisik sosial, keterlibatan ekonomi, sehingga tercipta budaya bersih dan sehat dalam perilaku kehidupan masyarakat. Namun dalam permasalahan pengelolaan sampah sudah menjadi permasalahan. Ini dapat terlihat pada setiap daerah atau kotamadya banyak yang mengalami kendala dalam pengelolaan sampah. Salah satu hal yang menjadi penting yaitu diperlukannya instruksi gubernur propinsi daerah untuk membentuk forum masyarakat sadar lingkungan sebagai *evaluator* program kebersihan dan kesehatan lingkungan kotamadya.

Keberhasilan di dalam pengelolaan lingkungan hidup, secara khusus pada kotamadya sangat erat kaitannya dengan keberadaan masyarakat yang berada di wilayah tersebut, dimana besar kecilnya peran serta masyarakat di bidang kebersihan dan kesehatan lingkungan diharapkan dapat menciptakan kotamadya yang bersih, indah, nyaman serta aman. Oleh sebab itu sangat diperlukan adanya suatu upaya secara optimal dari Pemerintah Daerah sebagai pihak pengelola, mediator yang dalam hal ini dilakukan oleh Badan Pengelolaan Lingkungan Hidup Daerah Kotamadya dengan membentuk forum masyarakat peduli lingkungan kotamadya untuk dapat membangkitkan peran serta masyarakat setempat, yang diawali dengan menimbulkan motivasi masyarakat sejak tahap perencanaan, pelaksanaan maupun pengawasan pengelolaan lingkungan hidup tersebut yang didasari oleh adanya tanggung jawab bersama, demi terjaminnya kelestarian lingkungan hidup. Diperlukannya penegakan hukum dalam pengelolaan sampah berwawasan lingkungan hal ini sangat perlu disebabkan karena peran dari pemerintah daerah/kotamadya dalam mengeluarkan kebijakan terhadap pengelolaan sampah. Jika kotamadya atau daerah mampu mengelola sampah dengan baik, maka sudah dapat dikatakan terpenuhi.

B. Identifikasi Masalah

Dari latar belakang yang sudah dikemukakan di atas, maka dapat diidentifikasi beberapa rumusan masalah yakni sebagai berikut:

1. Apa yang menjadi latar belakang pembentukan forum masyarakat sadar lingkungan dalam pengelolaan sampah?
2. Bagaimana partisipasi dan peran serta masyarakat dalam penegakan hukum pengelolaan sampah?

C. Tujuan

Untuk menganalisis apa yang menjadi latar belakang pembentukan forum masyarakat sadar lingkungan dalam pengelolaan sampah. Disamping itu, menganalisis partisipasi dan peran serta masyarakat dalam penegakan hukum pengelolaan sampah.

II. METODA PENELITIAN

Makalah ini menggunakan pendekatan yaitu perundang-undangan *Statute Approach* yang dibutuhkan untuk menganalisis apa yang menjadi latar belakang pembentukan forum masyarakat sadar lingkungan dalam pengelolaan sampah. Melalui pendekatan perundang-undangan ini akan dipahami partisipasi dan peran serta masyarakat dalam penegakan hukum pengelolaan sampah. Berpedoman pada permasalahan di atas penelitian ini menggunakan penelitian doktrinal (norma) yakni penelitian yang difokuskan untuk mengkaji kaidah-kaidah atau norma-norma dalam hukum positif atau mencari formulasi doktrin hukum dengan jalan menganalisa aturan-aturan yang ada.¹⁶²

III. PEMBAHASAN

Dalam menggerakkan masyarakat terhadap kepedulian tentang lingkungan hidup terletak pada ketersediaan dan keterbukaan informasi yang tepat dan akurat dalam proses pembangunan yang berkelanjutan di segala bidang yang berwawasan lingkungan hidup sehingga diperlukan keterlibatan dan peran serta masyarakat untuk memperoleh masukan dan pertimbangan dalam pengambilan keputusan mengenai dampak lingkungan hidup.

Sehubungan dengan hal di atas maka sejak bangsa ini menghirup udara reformasi. Beberapa kemajuan bisa dicatat dalam indikator ekonomi, nilai tukar seperti inflasi mengecil,

¹⁶² Soetandyo Wignjosoebroto. *Hukum: Paradigma, Metode dan Dinamika Masalahnya*, Cetakan 1 (Jakarta: Elsam dan Hilma, 2002) Hlm. 12.

suka bunga menurun, nilai kemajuan ekonomi menguat dan seterusnya. Namun kemajuan ekonomi makro ini belum berhasil mendongkrak kegiatan bidang lain. Bahkan ada yang sama sekali tidak menunjukkan kemajuan.

Lingkungan hidup adalah salah satu bidang kegiatan yang belum bergeliat bangun. Masih terdapat penebangan hutan illegal besar-besaran di daerah, namun kurang ada yang berhasil diperkarakan di pengadilan. Selain itu terjadi pencurian ikan besar-besaran tetapi tidak ada yang dijebloskan dalam penjara. Penggalan dan ekspor pasir berlangsung tanpa izin dan sepengetahuan instansi resmi, dan tidak ada yang menggubrisnya. Hutan bakau ditebang habis merusak pesisir pantai dan tidak ada yang menghiraukannya. Hewan dan ikan terlindung dijual beli bebas dan restoran menjajakannya sebagai hidangan dan tidak ada yang ambil peduli.

Rencana umum tata ruang yang sudah diperinci dalam rencana detail tata ruang terkadang tidak mapan mencegahnya sehingga menimbulkan kesemerawutan. Kendaraan bermotor berseliweran bebas membakar minyak bumi memuntahkan karbondioksida mengotori udara sehingga menjadikan kotamadya berudara tercemar: lingkungan hidup yang kotor, rusak dan tercemar, sebab lingkungan hidup mencakup seluruh isi alam yang pengelolaannya sudah dibagi habis dalam berbagai sektor, departemen pusat dan kantor-kantor daerah. Dimana masing-masing departemen mengelolanya sesuai dengan kompetennya antara lain: Departemen Kelautan dan perikanan mengelola kelautan, penataan ruang, perkotaan, pedesaan serta pemukiman departemen energy dan sumber daya alam, Departemen Perhubungan mengatur sarana pengangkutan. Begitu seterusnya ada instansi pemerintah yang mengelola pemanfaatan sumber daya alam.

Menjadi problematika secara khusus tentang pengelolaan sampah ini sangat penting sebab ini berkaitan dengan budaya dan perilaku masyarakat terutama di wilayah kotamadya. oleh sebab itu sangat perlu dilakukannya pengelolaan sampah yang benar sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang mempunyai korelasi dengan penegakan hukum lingkungan. Terutama pada masyarakat yang padat penduduknya. Ini sebabkan sebagian besar masyarakat menilai bahwa sampah merupakan sisa dari penggunaan barang organik maupun anorganik yang tidak dapat dimanfaatkan. Maka yang dilakukan oleh masyarakat dalam mengelola sampah yaitu sampah dikumpulkan, diangkut dan dibuang ke tempat pemrosesan akhir sampah mengakibatkan penimbunan sampah, dimana supaya timbunan sampah seharus dapat melalui proses alam dengan diperlukannya jangka waktu yang cukup lama dan biaya sangat besar. Oleh sebab itu, diperlukan instruksi gubernur propinsi daerah untuk pengelolaan sampah dalam bidang regulasi yang mendukung terciptanya kesadaran masyarakat akan lingkungan yang baik dan sehat.

Merujuk pada Pasal 28 H ayat (1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 yang menyatakan bahwa: “Setiap orang berhak hidup sejahtera lahir dan batin, bertempat tinggal, dan mendapatkan lingkungan hidup yang baik dan sehat serta berhak memperoleh pelayanan kesehatan.” Makna dari pasal ini bahwa pemerintah wajib memberikan pelayanan publik dalam pengelolaan sampah. Ini membawa konsekuensi hukum, pemerintah merupakan pihak yang berwenang dan bertanggung jawab di bidang pengelolaan sampah. Sekalipun pengelolaan sampah ini menjadi kewajiban pemerintah namun dapat juga melibatkan dunia usaha dan masyarakat yang bergerak dalam bidang persampahan.

Berdasarkan paparan diatas maka dengan merujuk pada Pasal 22 Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2008 tentang pengelolaan sampah dan penanganannya, meliputi antara lain:

1. Pemilahan dalam bentuk pengelompokan dan pemisahan sampah sesuai dengan jenis, jumlah, dan/atau sifat sampah;
2. Pengumpulan dalam bentuk pengambilan dan pemindahan sampah dari sumber sampah ke tempat penampungan sementara atau tempat pengelolaan sampah terpadu;
3. Pengangkutan dalam bentuk membawa sampah dari sumber sampah sementara atau dari sumber dan/atau dari tempat penampungan sampah sementara atau dari tempat pengolahan sampah terpadu menuju ke tempat pemrosesan akhir;
4. Pengolahan dalam bentuk mengubah karakteristik, komposisi, dan jumlah sampah;
5. Pemrosesan akhir sampah dalam bentuk pengembalian sampah dan/atau residu hasil pengolahan sebelumnya ke media lingkungan secara aman.

Ketentuan yang diatur diatas mempunyai makna bagaimana menangani permasalahan tentang sampah di Indonesia salah satunya melalui daur ulang. Komponen kultural yang mengatur nilai-nilai dan sikap-sikap yang mempengaruhi bekerjanya hukum dan berfungsinya peraturan hukum mempunyai korelasi dengan tingkah laku atau perilaku hukum warga masyarakat sebagai penggerak keadilan yang berhubungan dengan penegakan hukum lingkungan dalam pengelolaan sampah.

Dalam pengelolaan sampah secara komprehensif adanya hak dan kewajiban serta wewenang dari pemerintah (pemerintah daerah) juga dari masyarakat. Oleh sebab itu dibutuhkan pengaturan penegakan hukum lingkungan dalam pengelolaan sampah berdasarkan asas tanggung jawab, asas keberlanjutan, asas manfaat, asas keadilan, asas kesadaran, asas kebersamaan, asas keselamatan, asas keamanan, dan asas nilai ekonomi.¹⁶³ Menurut penulis,

¹⁶³ Mulyanto. *Sistem Pengelolaan Sampah Terpadu (Sipengestu) Kelurahan Serengan dalam Kajian Sosiologi Hukum*. Jurnal Parental Volume I Nomor 2. 2013.

penegakan hukum dalam pengelolaan sampah berdasarkan asas-asas di atas, maka harus dilakukan dengan melibatkan masyarakat dan keterbukaan informasi dalam mewujudkan program kebersihan dan kesehatan, fisik sosial, ketertiban dan ekonomi khususnya sehingga tercipta budaya bersih dan sehat dalam perilaku kehidupan masyarakat. Oleh karena itu, dibutuhkan instruksi gubernur propinsi daerah tentang pembentukan forum masyarakat di daerah kotamadya di setiap propinsi yang menginstruksikan para walikotanya untuk membentuk forum masyarakat peduli lingkungan kotamadya dalam pengelolaan sampah. Sebagai evaluator program kebersihan dan kesehatan lingkungan di kawasan kotamadya masing-masing propinsi. Hal ini dilakukan agar tercipta kotamadya bersih, indah, nyaman dan aman. Untuk melindungi kepentingan masyarakat dan untuk memberdayakan masyarakat dalam pengambilan keputusan atas rencana usaha/kegiatan yang berpotensi menimbulkan dampak besar dan penting terhadap lingkungan yang merupakan wujud dan peran dalam penegakan hukum lingkungan dalam pengelolaan sampah.

Masyarakat kodamadya umumnya heterogen baik dalam status pendidikan, sosial, pengetahuan, sikap dan nilai-nilai yang dianut. Timbulnya perbedaan tersebut dapat menimbulkan cara berpikir, bertindak dan berbuat. Selain itu tuntutan hidup juga tidak sederhana. Akibatnya persaingan hidup antara warga masyarakat kodamadta akan semakin keras. Dengan kondisi seperti itu tidak jarang diikuti juga turunnya toleransi sosial. Kondisi masyarakat yang seperti ini patut diperhatikan dalam mengajak masyarakat kotamadya untuk mempunyai peran dalam masalah lingkungan hidup.

Dalam mengajak masyarakat untuk ikut bertanggung jawab dalam masalah lingkungan hidup harus diperhatikan 2 (dua) elemen yaitu¹⁶⁴:

1. Proses pengembangan kotamadya pengendalian pengembangan kotamadya dapat berupa peraturan pemerintah atau pada kemampuan aparat pemerintah untuk mengawasi apakah peraturan-peraturan itu telah berjalan sebagaimana mestinya. Ketegasan aparat pemerintah dan pengawas serta pelaksanaan sanksi-sanksi yang lebih mengacu masyarakat untuk ikut serta secara aktif dalam mencegah degradasi lingkungan, sedangkan bila terjadi sebaliknya, maka akan menjadikan mereka frustrasi dan acuh tak acuh.
2. Adalah masyarakat sendiri menjadikan mereka sadar akan pentingnya lingkungan hidup yang bersih, sehat bagi kualitas manusia. Kesadaran ini akan tumbuh bila mereka memiliki pengetahuan yang cukup mendapat perhatian. Pendekatan KAP (*Knowledge*,

¹⁶⁴ Aartje Tehupeiory. *Op-Cit*. Hlm 44-45.

Attitude and Practice) yang telah dianggap cukup berhasil dalam mengatasi keluarga berencana, dapat disebarluaskan bagi semua lapisan masyarakat agar bukan saja sadar akan pentingnya lingkungan hidup mereka, tetapi membuat dan mengambil langkah-langkah secara mandiri mengatasi dampak *negative* akibat pengelolaan lingkungan hidup yang tidak tepat.

Untuk mencapai suatu lingkungan yang ideal, dalam berarti yang baik, sehat, indah, nyaman dan aman tidak hanya dilakukan oleh tersedianya dana, sarana dan fasilitas, peralatan yang modern. Akan tetapi perlu adanya partisipasi atau peran serta itu sendiri merupakan kegiatan dan aktifitas dalam masyarakat untuk menanggulangi masalah lingkungannya.

Pada hakekatnya pengelolaan sampah adalah merupakan kewajiban seluruh komponen masyarakat dan Pemerintah Daerah. Penanganan sampah tidak hanya menyangkut masalah teknis dan sistem pengolalaannya saja, akan tetapi juga menyangkut perilaku kehidupan masyarakat, sehingga dengan demikian masalah persampahan tidak akan tuntas tanpa adanya peran serta/partisipasi masyarakat dalam pengelolaannya.

Sesuai dengan ketentuan tentang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup (PPLH) menurut UU no 32 tahun 2009 pasal 65 ayat (4) Setiap orang berhak untuk berperan dalam perlindungan dan pengelolaan lingkungan hidup sesuai dengan peraturan perundang-undangan. Makna pasal ini menunjukkan bahwa setiap orang dalam pengelolaan lingkungan hidup diartikan sebagai upaya sadar untuk memelihara, memperbaiki, dan meningkatkan mutu lingkungan agar fungsi lingkungan bagi manusia dan makhluk hidup lainnya dapat dipenuhi untuk kelangsungan hidupnya. Selain itu peran disini dimaksud meliputi peran proses dalam proses pengambilan keputusan, baik dengan cara mengajukan keberatan, maupun dengan pendapat atau dengan cara lain yang ditentukan dalam peraturan perundang-undangan.

Peran tersebut dilakukan antara lain dalam proses penilaian analisi mengenai dampak lingkungan hidup atau perumusan kebijaksanaan lingkungan hidup, pelaksanaannya didasarkan pada prinsip keterbukaan dengan keterbukaan dimungkinkan masyarakat untuk itu memikirkan dan memberikan pandangan atas pertimbangan dalam pengambilan keputusan di bidang pengelolaan lingkungan hidup. Ini menunjukkan kepada mutlak dan perlunya setiap orang sebagai anggota masyarakat dalam pengelolaan lingkungan hidup, apabila itu diinginkan maka program-program di bidang pelestarian fungsi lingkungan dapat berhasil dengan baik.

Dengan adanya partisipasi dan peran serta masyarakat dalam penegakan hukum pengelolaan sampah yang diberikannya kepada pemerintah daerah diharapkan dapat mempercepat terwujudnya kesejahteraan masyarakat melalui peningkatan pelayanan, pemberdayaan dan peran serta masyarakat. Dengan demikian kewenangan dalam pengelolaan

sampah merupakan sebuah pelayanan yang merupakan sebuah pelayanan yang diberikan pemerintah daerah dengan memberdayakan masyarakat dan pengelolaan sampah yang berbasis partisipasi masyarakat.

Dalam pengelolaan sampah yang berkaitan dengan pemerintah dan pemerintah daerah maka tidak dapat lepas dari Pasal 2 UU PPLH UU Nomor 32 Tahun 2009 yang mengatur asas-asas tanggung jawab negara, asas partisipatif, asas tata kelola pemerintahan yang baik; dan asas otonomi daerah. Sebab itu pengelolaan sampah merupakan tanggungjawab negara yaitu melalui pemerintah dan pemerintah daerah, dengan demikian sangat diperlukan partisipasi dari masyarakat untuk dapat melakukan pengelolaannya. Ini diatur pada Pasal 63 yaitu UU PPLH UU Nomor 32 Tahun 2009 yang mengenai kewenangan pemerintah dan pemerintah daerah dalam perlindungan dan pengelolaan lingkungan hidup. Berdasarkan asas tata kelola pemerintahan yang baik dan asas otonomi daerah, ini dapat dijadikan acuan dalam pengelolaan sampah sebagai perwujudan *good governance* mencakup penegakan hukum (*Rule of Law*) dan penghormatan terhadap hak asasi¹⁶⁵. Bagi negara berkembang *good governance* sangat krusial demi mencapai pembangunan yang adil dan berkelanjutan,¹⁶⁶ termasuk di dalamnya penegakan hukum lingkungan pada bidang pengelolaan sampah.

Dengan adanya kewenangan yang diberikan kepada daerah sesuai dengan ketentuan yang diatur dalam UU Nomor 23 Tahun 2004 jo UU Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, maka kewenangan dalam pengelolaan sampah merupakan sebuah pelayanan yang diberikan oleh pemerintah daerah dengan melibatkan partisipasi masyarakat dalam pembentukan forum masyarakat sadar lingkungan yang merupakan wujud untuk menumbuhkan kesadaran akan lingkungan hidup yang baik dan sehat.

Upaya penegakan hukum lingkungan dapat dilakukan dengan cara preventif dan represif. Penegakan hukum preventif melalui pengawasan dan represif melalui sanksi administrasi.¹⁶⁷ Dengan demikian dalam penegakan hukum lingkungan tentang pengelolaan sampah tidak harus langsung memberikan sanksi administrasi dan pidana tetapi upaya preventif seperti ini lebih efektif dalam penerapannya. Penegakan hukum preventif lebih direkomendasikan karena lebih membangun kesadaran masyarakat akan pentingnya pengelolaan sampah yang baik.

¹⁶⁵ Tata Pemerintahan yang Baik dari Kita untuk Kita. Diterbitkan oleh Sekretariat Kemitraan bagi Pembaruan Tata Pemerintahan UNDP. 2015.

¹⁶⁶ *Ibid.*,

¹⁶⁷ Mukhlis dan Mustafa Luthfi. *Hukum Administrasi Lingkungan Kontemporer (Diskursus Pengawasan Pengelolaan Lingkungan Hidup dan Pengembangan Hukum Administrasi di Indonesia)*. Malang: Setara Press, 2010. Hlm 41.

IV. KESIMPULAN DAN SARAN

1. Kesimpulan

Berdasarkan pembahasan di atas, maka dapat disimpulkan jawaban sebagai berikut:

- a. Yang menjadi latar belakang pembentukan forum masyarakat sadar lingkungan dalam pengelolaan sampah, untuk melindungi kepentingan masyarakat dan untuk memberdayakan masyarakat dalam pengambilan keputusan atas rencana usaha/kegiatan yang berpotensi menimbulkan dampak besar dan penting terhadap lingkungan yang merupakan wujud dan peran dalam penegakan hukum lingkungan dalam pengelolaan sampah.
- b. Partisipasi dan peran serta masyarakat dalam penegakan hukum pengelolaan sampah dengan adanya pemberdayaan sistem informasi lingkungan hidup yang efektif dan efisien, sebagai instansi yang membidangi masalah lingkungan hidup di kotamadya berdasarkan struktur dan fungsi yang ada dengan melakukan kegiatan penyuluhan yang disesuaikan dengan kebutuhan real di lapangan dalam pengelolaan sampah dalam bentuk daur ulang yang dapat dimanfaatkan kembali. Partisipasi masyarakat dipengaruhi oleh tingkat pendidikan, intensitas pembinaan dan lingkungan sosialnya. Dengan tujuan akan menumbuhkan kesadaran bagi masyarakat pentingnya pengelolaan sampah.

2. Saran

- a. Dalam rangka pembentukan forum masyarakat sadar lingkungan dalam pengelolaan sampah maka perlu didukung dengan sumber daya manusia dan teknologi informasi yang memadai.
- b. Agar partisipasi dan peran serta masyarakat dalam penegakan hukum pengelolaan sampah perlu upaya integral dan koordinatif, melalui pembinaan yang terus menerus dari instansi yang terkait. Perlu memasukkan materi lingkungan hidup pada kurikulum pendidikan formal, dari Sekolah Dasar hingga Sekolah Menengah Umum atau Sekolah yang setingkat.
- c. Agar dibuat dan diatur tentang *punishment* yang tentunya dapat menunjang terciptanya kota yang berwawasan lingkungan hidup dan dipatuhi oleh setiap anggota masyarakat.

DAFTAR PUSTAKA

Buku:

- Aartje Tehupeiory. 2008. *Laporan Penelitian Sistem Informasi Untuk Partisipasi Masyarakat di Bidang Lingkungan Hidup (Kotamadya Jakarta Timur)*. Universitas Kristen Indonesia.
- Koesnadi Hardjasoemantri. 2002. *Hukum Tata Lingkungan* Edisi Ketujuh Cetakan Ketujuh Belas. Gadjah Mada University Press.
- Mukhlis dan Mustafa Luthfi. 2010. *Hukum Administrasi Lingkungan Kontemporer (Diskursus Pengawasan Pengelolaan Lingkungan Hidup dan Pengembangan Hukum Administrasi di Indonesia)*. Malang: Setara Press.
- Mulyanto. 2013. *Sistem Pengelolaan Sampah Terpadu (Sipengestu) Kelurahan Serengan dalam Kajian Sosiologi Hukum. Jurnal Parental Volume I Nomor 2*.
- Soetandyo Wignjosoebroto. 2002. *Hukum: Paradigma, Metode dan Dinamika Masalahnya, Cetakan 1*. Jakarta: Elsam dan Hilma.
- Tata Pemerintahan yang Baik dari Kita untuk Kita. 2015. Diterbitkan oleh Sekretariat Kemitraan bagi Pembaruan Tata Pemerintahan UNDP.
- Waluyo, Ayub Torry Satriyo Kasuno, Rosita Candrakirana. 2012. *Laporan Penelitian Hibah Bersaing dengan judul Model Pengelolaan Sampah Kota Berbasis Gender Sebagai Upaya Pengentasan Kemiskinan*. Surakarta. Fakultas Hukum Universitas Sebelas Maret.

Peraturan Perundang-undangan:

- Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.
- Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2008 tentang Pengelolaan Sampah.
- Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2017 tentang Pemerintahan Daerah.
- Undang-Undang Nomor 32 tahun 2009 tentang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup.

LEGAL STATUS TERHADAP PEMBANGUNAN JALAN DI TRHS (*TROPICAL RAINFOREST OF SUMATERA*)

Syamsul Arifin

Fakultas Hukum Universitas Sumatera Utara

ABSTRAK

Indonesia mempunyai kawasan TRHS (*Tropical Rainforest Heritage*) sebagai karunia dan amanah Tuhan Yang Maha Esa yang dianugerahkan kepada bangsa Indonesia merupakan kekayaan alam yang tak ternilai harganya wajib disyukuri, karena hutan yang berada di kawasan tersebut sebagai modal pembangunan nasional memiliki manfaat yang nyata bagi kehidupan dan penghidupan bangsa Indonesia. Untuk itu kita mempunyai kewajiban mengurus dan mengelola dan memberikan perlindungan terhadap fungsi pelestariannya secara berkesinambungan bagi kesejahteraan masyarakat Indonesia, baik generasi sekarang maupun yang akan datang. Dalam kaitannya Pemerintah Republik Indonesia telah menerbitkan seperangkat peraturan secara Nasional, dan meratifikasi beberapa Perjanjian Internasional untuk penetapan TRHS sebagai Warisan Alam Dunia.

Namun kenyataannya terdapat beberapa isu dan masalah yang terjadi di kawasan tersebut, salah satu diantaranya pembangunan dan perencanaan untuk melakukan pembuatan jalan yang telah dilakukan sebelum dan sesudah tahun 2004, yang mengakibatkan WHC merekomendasikan kawasan TRHS kedalam warisan alam dalam bahaya (*The List of World Heritage in Danger - WHD*). Hal ini sesuai dengan Keputusan Komite pada Sessi ke 35 World Heritage Committee pada tanggal 19-22 Juni di Paris hingga Sessi ke 39 tanggal 28 bulan Juni – 08 Juli tahun 2015 di Bonn tetap menempatkan bahwa *Tropical Rainforest Heritage of Sumatra* masuk dalam daftar bahaya (*in danger list*). Oleh karena itu dalam pembahasan ini difokuskan untuk menganalisa peraturan perundang-undangan yang berhubungan dengan aktivitas tersebut dengan metode normatif yuridis terutama dalam kaitannya dengan rencana pembangunan jalan di TRHS serta mencari solusinya dengan penerapan Undang-undang Nomor 32 tahun 2009 tentang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup, Peraturan Pemerintah Nomor 27 tahun 2012 tentang Izin Lingkungan.

Kata Kunci : Legal Status, Pembangunan Jalan, TRHS

PENDAHULUAN

Indonesia mempunyai kawasan TRHS (*Tropical Rainforest Heritage*) sebagai karunia dan amanah Tuhan Yang Maha Esa yang dianugerahkan kepada bangsa Indonesia merupakan kekayaan alam yang tak ternilai harganya wajib disyukuri, karena hutan yang berada di kawasan tersebut sebagai modal pembangunan nasional memiliki manfaat yang nyata bagi kehidupan dan penghidupan bangsa Indonesia. Untuk itu kita mempunyai kewajiban mengurus dan mengelola dan memberikan perlindungan terhadap fungsi pelestariannya secara

berkesinambungan bagi kesejahteraan masyarakat Indonesia, baik generasi sekarang maupun yang akan datang. Selain itu hutan mempunyai peranan sebagai penyerasi dan penyeimbang lingkungan global, sehingga keterkaitannya dengan dunia internasional menjadi sangat penting dengan tetap mengutamakan kepentingan nasional.

Dalam kaitannya dengan kebijakan tingkat Internasional Pemerintah Indonesia telah meratifikasi beberapa konvensi internasional dan regional keanekaragaman hayati yang meliputi *Convention Concerning The Protection of The World Cultural and Natural Heritage* (WHC) melalui Keputusan Presiden Nomor 26 Tahun 1989 tentang Pengesahan *Convention Concerning the Protection of the World Cultural and Natural Heritage* (Lembaran Negara Tahun 1989 Nomor 17) yang di dalam konsiderannya menyebutkan bahwa kekayaan budaya dan alam dunia sebagai warisan seluruh bangsa di dunia perlu dilindungi dan dilestarikan dari ancaman kerusakan.

Tropical Rainforest Heritage of Sumatra (TRHS) merupakan sebuah serial properti yang meliputi tiga Taman Nasional (Taman Nasional Kerinci Seblat/TNKS, Taman Nasional Gunung Leuser/TNGL, Taman Nasional Bukit Barisan Selatan/TNBBS) dengan total luas \pm 2,8 juta ha. Ditetapkan sebagai dalam daftar *World Heritage* (WH) pada sidang *World Heritage Committee* (WHC) Sesi ke-28 tahun 2004 di Suzhou (China).

WHC UNESCO menerima TRHS sebagai warisan alam dunia dengan mempertimbangkan keberadaan *Outstanding Universal Value* (OUV) yang terdapat di dalam kawasan tersebut yaitu:

- a. Mewakili kelompok hutan terpenting di Sumatera untuk konservasi keanekaragaman hayati di hutan dataran rendah dan pegunungan;
- b. Mempunyai keindahan panorama alam;
- c. Mempunyai keanekaragaman habitat dan flora/fauna yang sangat tinggi.

Namun kenyataannya terdapat beberapa isu dan masalah yang terjadi di kawasan tersebut, salah satu diantaranya pembangunan dan perencanaan untuk melakukan pembuatan jalan yang telah dilakukan sebelum dan sesudah tahun 2004, yang mengakibatkan WHC merekomendasikan kawasan TRHS kedalam warisan alam dalam bahaya (*The List of World Heritage in Danger- WHD*). Hal ini sesuai dengan Keputusan Komite pada Sessi ke 35 World Heritage Comitte pada tanggal 19-22 Juni di Paris hingga Sessi ke 39 tanggal 28 bulan Juni – 08 Juli tahun 2015 di Bonn tetap menempatkan bahwa *Tropical Rainorest Heritage of Sumatra* masuk dalam daftar bahaya (*in danger list*). Keputusan ini didasari masih adanya perambahan hutan untuk budidaya tanaman pertanian, pembangunan jalan yang berada di dalam kawasan, serta adanya usulan penambangan di sekitar kawasan.

Berdasarkan dengan kondisi tersebut di atas dalam pembahasan studi ini dalam kaitannya dengan kedudukan sebagai warisan alam dunia, secara yuridis diuraikan substansi sebagai berikut dengan pokok permasalahan yang berkaitan dengan perencanaan dan pembuatan jalan dan aktivitas lain di kawasan tersebut. Apakah diperkenankan atau tidak diperkenankan sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Metode yang dipergunakan dalam pendekatan normatif dengan menginventarisasi peraturan perundang-undangan yang terkait dengan perlindungan Sumber daya alam terutama dari segi konservasi dan perlindungan dan pengelolaan di kawasan hutan di Taman Nasional di Sumatera Utara.

PEMBAHASAN

Dari data yang diperoleh dapat diketahui bahwa perambahan hutan terjadi pada 3 kawasan yaitu Taman Nasional Gunung Leuser, Taman Nasional Kerinci Seblat, dan Taman Nasional Bukit Barisan Selatan. Pembangunan jalan terjadi di Taman Nasional Bukit Barisan Selatan dan di Taman Nasional Gunung Leuser. Usulan pertambangan di sekitar kawasan terjadi di sekitar kawasan Taman Nasional Gunung Leuser.

Jalan yang memotong kawasan di Taman Nasional Bukit Barisan Selatan sepanjang 95,9 km yang tersebar pada 10 ruas jalan. Jalan tersebut dibangun sejak tahun 1985 hingga tahun 2010, sepanjang 58,5 km tersebar dalam 5 ruas jalan sudah mendapatkan ijin dari Kementerian Kehutanan. Jalan yang belum mendapatkan izin sepanjang 37,4 km tersebar dalam 5 ruas jalan.

Pembangunan jalan yang memotong kawasan Taman Nasional Gunung Leuser adalah ruas jalan Aceh Tenggara-Gayo Lues yang dibangun sejak sebelum adanya penunjukan kawasan taman nasional. Jalan yang baru dibangun dan saat ini aktivitasnya sudah berhenti adalah ruas jalan Karo-Langkat. Jalan tersebut tidak mendapatkan ijin dari Kementerian Kehutanan. Ruas jalan lain yang perlu terus dilakukan pengawasan adalah jalan Gayo Lues-Blangpidie dan jalan Gayo Lues- Aceh Tamiang.

Kajian yuridis atas aktivitas tersebut, dapat ditelusuri dari beberapa peraturan yang terkait meliputi :

- Undang-undang Nomor 5 tahun 1990 tentang Konservasi Sumber Daya Alam Hayati dan Ekosistemnya, di dalam point menimbanginya “Sumber daya alam hayati Indonesia dan ekosistemnya mempunyai kedudukan serta peranan penting bagi kehidupan adalah karunia Tuhan Yang Maha Esa, oleh karena itu perlu dikelola dan dimanfaatkan secara lestari, selaras, serasi dan seimbang bagi kesejahteraan masyarakat

Indonesia pada khususnya dan umat manusia pada umumnya, baik masa kini maupun masa depan”.

Sehubungan dengan TRHS, Pasal 1 angka 14 UU. No.5 Tahun 1990 menetapkan, bahwa Taman Nasional adalah kawasan pelestarian alam yang mempunyai ekosistem asli, dikelola dengan sistem zonasi yang dimanfaatkan untuk tujuan penelitian, ilmu pengetahuan, pendidikan, menunjang budidaya, pariwisata, dan rekreasi. Selanjutnya Taman Nasional merupakan kawasan pelestarian alam (Pasal 29 ayat (1) huruf a UU 5 tahun 1990). Kawasan pelestarian alam mempunyai fungsi perlindungan sistem penyangga kehidupan, pengawetan keanekaragaman jenis tumbuhan dan satwa, serta pemanfaatan secara lestari sumber daya alam dan ekosistemnya.

Pasal 32, UU No. 5 Tahun 1990 menegaskan, bahwa taman nasional dikelola dengan system zonasi yang terdiri dari zona inti, zona pemanfaatan, dan zona lain sesuai dengan keperluan (Zona inti adalah bagian kawasan taman nasional yang mutlak dilindungi dan tidak diperbolehkan adanya perubahan apapun oleh aktivitas manusia).

Oleh karena itu Pasal 33 UU No. 5 Tahun 1990 menetapkan larangan sebagai berikut :

- (1) Setiap orang dilarang melakukan kegiatan yang dapat mengakibatkan perubahan terhadap keutuhan zona inti taman nasional;
- (2) Perubahan terhadap keutuhan zona inti taman nasional sebagaimana dimaksud dalam ayat (1) meliputi mengurangi, menghilangkan fungsi dan luas zona inti taman nasional, serta menambah jenis tumbuhan dan satwa yang tidak asli;
- (3) Setiap orang dilarang melakukan kegiatan yang tidak sesuai dengan fungsi zona pemanfaatan dan zona lain dari taman nasional, taman hutan raya, dan taman wisata alam.

Pasal 35 menetapkan, bahwa “Dalam keadaan tertentu dan sangat diperlukan untuk mempertahankan atau memulihkan kelestarian sumber daya alam hayati beserta ekosistemnya, Pemerintah dapat menghentikan kegiatan pemanfaatan dan menutup taman nasional, taman hutan raya, dan taman wisata alam. (Dalam keadaan tertentu dan sangat diperlukan adalah keadaan dan situasi yang terjadi di kawasan pelestarian alam karena bencana alam (gunung meletus, keluar gas beracun, bahaya kebakaran), dan kerusakan akibat pemanfaatan terus menerus yang dapat membahayakan pengunjung atau kehidupan tumbuh dan satwa.)

Penyelenggaraan upaya konservasi sumberdaya alam hayati dan ekosistemnya menjadi tanggung jawab pemerintah selaku pengelola negara, yang dalam hal ini diwakilileh Direktorat Jenderal Konservasi SumberDaya Alam dan Ekosistem (KSDAE),Kementerian Lingkungan Hidup dan Kehutanan.Hal tersebut sebagaimana tertuang dalamPeraturan Presiden Republik Indonesia Nomor16 Tahun 2015 tentang KementerianLingkungan Hidup dan Kehutanan.

Undang-undang Nomor 41 Tahun 1999 tentang Kehutanan, dalam Pasal 3 menetapkan, Penyelenggaraan kehutanan bertujuan untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat yang berkeadilan dan berkelanjutan dengan :

- a. Menjamin keberadaan hutan dengan luasan yang cukup dan sebaran yang proporsional;
- b. Mengoptimalkan aneka fungsi hutan yang meliputi fungsi konservasi, fungsi lindung, dan fungsi produksi untuk mencapai manfaat lingkungan, sosial, budaya, dan ekonomi, yang seimbang dan lestari;
- c. Meningkatkan daya dukung daerah aliran sungai;
- d. Meningkatkan kemampuan untuk mengembangkan kapasitas dan keberdayaan masyarakat secara partisipatif, berkeadilan, dan berwawasan lingkungan sehingga mampu menciptakan ketahanan sosial dan ekonomi serta ketahanan terhadap akibat perubahan eksternal; dan
- e. Menjamin distribusi manfaat yang berkeadilan dan berkelanjutan.

Untuk mewujudkan tujuan dari penyelenggaraan kehutanan terdapat beberapa pasal yang telah menetapkan ketentuan tentang penguasaan hutan oleh Negara Pasal 4 ayat (2) huruf b menetapkan status wilayah tertentu sebagai kawasan hutan atau kawasan hutan sebagai bukan kawasan hutan. Hutan mempunyai tiga fungsi yaitu : fungsi konservasi, fungsi lindung, dan fungsi produksi (Pasal 6 UU 41-1999), dan Pemerintah menetapkan hutan berdasarkan fungsi pokok yaitu : hutan konservasi, hutan lindung, dan hutan produksi. Selanjutnya Pemerintah dapat menetapkan kawasan hutan tertentu untuk tujuan khusus, diperlukan untuk kepentingan umum seperti : a. penelitian dan pengembangan; b. pendidikan dan latihan; c. religi dan budaya (Pasal 7 UU 41-1099). Selanjutnya dilakukan pengukuhan kawasan hutan untuk memberikan kepastian hukum atas kawasan hutan, karena jika belum dilakukan pengukuhan akan mengakibatkan konflik. Oleh karena itu Pasal 15 UU 41-1999 menetapkan, pengukuhan kawasan hutan dilakukan melalui proses sebagai berikut : a. penunjukan kawasan hutan, b. penataan kawasan hutan, pemetaan kawasan hutan, dand. penetapan kawasan hutan. Kegiatan pengukuhan kawasan hutan antara lain :

- a. Pembuatan peta penunjukan yang bersifat arahan tentang batas luar;
- b. Pemancangan batas sementara yang dilengkapi dengan lorong-lorong batas;
- c. Pembuatan parit batas pada lokasi-lokasi rawan; dan
- d. Pengumuman tentang rencana batas kawasan hutan, terutama di lokasi-lokasi yang berbatasan dengan tanah hak. (Penjelasan Pasal 15 UU 41-1999).

Ketentuan tersebut apa sudah dilaksanakan oleh Pemerintah sesuai dengan sektor yang terkait, dan pengukuhan kawasan hutan dilakukan dengan memperhatikan tata ruang wilayah. Pasal 5 UU 26 tahun 2007 tentang Penataan Ruang, menetapkan suatu sistem proses perencanaan tata ruang pemanfaatan ruang dan pengendalian pemanfaatan ruang. Tata ruang berarti susunan ruang teratur, dalam kata teratur tercakup pengertian serasi dan sederhana sehingga mudah dipahami dan dilaksanakan, karena itu pada tata ruang ditata adalah tempat berbagai kegiatan serta sarana dan prasarana. Penjabaran tentang tata ruang Pemerintah telah menerbitkan Peraturan Pemerintah Nomor 26 Tahun 2008 tentang Rencana Tata Ruang Wilayah Nasional dan Peraturan Presiden Nomor 13 Tahun 2012 tentang Rencana Tata Ruang Pulau Sumatera.

Pasal 19 UU 41 Tahun 1999, menetapkan perubahan fungsi kawasan hutan yaitu :

- (1) Perubahan peruntukan dan fungsi kawasan hutan ditetapkan oleh Pemerintah dengan didasarkan pada hasil penelitian terpadu;
- (2) Perubahan peruntukan kawasan hutan sebagaimana dimaksud ayat (1) yang berdampak penting dan cakupan yang luas serta bernilai strategis ditetapkan oleh Pemerintah dengan Persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat;
- (3) Ketentuan tentang tata cara perubahan peruntukan kawasan hutan dan perubahan fungsi kawasan hutan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dan ayat (2) diatur dengan Peraturan Pemerintah.

Sesuai dengan ketentuan Pasal di atas, secara yuridis perubahan peruntukan kawasan hutan, diperkenankan dan pengaturannya ditetapkan Peraturan Pemerintah dan mendapat persetujuan dari Dewan Perwakilan Rakyat

Terkait dengan pasal tersebut diatas maka pemerintah mengeluarkan Peraturan Pemerintah No. 104 Tahun 2015 tentang tata cara dan perubahan peruntukan dan fungsi Kawasan hutan Pasal 2 Perubahan Peruntukan Kawasan Hutan dan Perubahan Fungsi Kawasan Hutan dilakukan untuk memenuhi tuntutan dinamika pembangunan nasional serta aspirasi masyarakat dengan tetap berlandaskan pada optimalisasi distribusi fungsi dan manfaat Kawasan Hutan secara lestari dan berkelanjutan, serta keberadaan Kawasan Hutan dengan luasan yang cukup dan sebaran yang proporsional.

Pasal 4

- (1) Kawasan Hutan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 3 meliputi Kawasan Hutan yang memiliki fungsi pokok sebagai Hutan Konservasi, Hutan Lindung, dan Hutan Produksi.
- (2) Kawasan Hutan Konservasi sebagaimana dimaksud pada ayat (1) meliputi:
 - a. Kawasan suaka alam, terdiri atas:
 1. cagar alam; dan
 2. suaka margasatwa.
 - b. Kawasan pelestarian alam, terdiri atas:

1. taman nasional;
 2. taman wisata alam; dan
 3. taman hutan raya.
- c. Taman Buru.

Pasal 5

Perubahan Peruntukan Kawasan Hutan dan Perubahan Fungsi Kawasan Hutan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 2 ditetapkan oleh Menteri dengan didasarkan pada hasil Penelitian Terpadu

Maka dalam hal ini untuk dalam penggunaan kawasan konservasi perlu dilakukan terlebih terhadap fungsi kawasan hutan. Dalam Undang-Undang Nomor 5 tahun 1990 disebutkan hanya mengatur pemanfaatan hutan saja. Pengertian Taman Nasional berdasarkan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1990

Pasal 1 butir 5.

Taman nasional adalah kawasan pelestarian alam yang mempunyai ekosistem asli, dikelola dengan sistem zonasi yang dimanfaatkan untuk tujuan penelitian, ilmu pengetahuan, pendidikan, menunjang budidaya, pariwisata, dan rekreasi.

Pasal 5 Konservasi sumber daya alam hayati dan ekosistemnya dilakukan melalui kegiatan :

- a. Perlindungan sistem penyangga kehidupan;
- b. Pengawetan keanekaragaman jenis tumbuhan dan satwa beserta ekosistemnya;
- c. Pemanfaatan secara lestari sumber daya alam hayati dan ekosistemnya.

Pasal 26

Pemanfaatan secara lestari sumber daya alam hayati dan ekosistemnya dilakukan melalui kegiatan :

- a. Pemanfaatan kondisi lingkungan kawasan pelestarian alam;
- b. Pemanfaatan jenis tumbuhan dan satwa liar.

Pasal 32

Kawasan taman nasional dikelola dengan sistem zonasi yang terdiri dari zona inti, zona pemanfaatan, dan zona lain sesuai dengan keperluan.

Dalam undang-undang nomor 41 tahun 1999 disebutkan.

Pasal 25

Pemanfaatan kawasan hutan pelestarian alam dan kawasan hutan suaka alam serta taman buru diatur sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Untuk penggunaan kawasan hutan sebagaimana diatur dalam UU No. 41 Tahun 1999 tentang Kehutanan pasal 38, Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 2010 tentang Penggunaan Kawasan Hutan, PP Nomor 61 Tahun 2012 tentang Perubahan PP No. 24 Tahun 2010 dan terakhir diubah dalam PP No. 105 Tahun 2015 Tentang Perubahan Kedua PP No. 24 Tahun 2010 Tentang Penggunaan Kawasan Hutan sesuai pasal 38 UU No. 41 Tahun 1999 berlaku pada kawasan hutan lindung dan produksi saja. Sejalan dengan itu terkait pembangunan jalan di kawasan hutan termasuk ke dalam penggunaan kawasan hutan untuk kepentingan pembangunan di luar kegiatan kehutanan, menurut ketentuan Pasal 38 UU Nomor

41 tahun 1999 tentang Kehutanan kegiatan tersebut hanya diperkenankan dilakukan di dalam kawasan hutan lindung dan hutan produksi. Penggunaan kawasan hutan untuk tujuan dimaksud harus dengan izin Menteri Kehutanan dan persetujuan DPR. Penggunaan kawasan hutan lindung untuk kepentingan pembangunan di luar kegiatan kehutanan diatur lebih lanjut dalam Peraturan Pemerintah (PP) Nomor 24 Tahun 2010 Tentang Penggunaan Kawasan Hutan, sebagaimana diatur dalam Pasal 4 yang menyebutkan :

- 1) Penggunaan kawasan hutan untuk kepentingan pembangunan di luar kegiatan kehutanan hanya dapat dilakukan untuk kegiatan yang mempunyai tujuan strategis yang tidak dapat dielakkan;
- 2) Kepentingan pembangunan di luar kegiatan kehutanan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) meliputi kegiatan :
 - a. religi;
 - b. pertambangan;
 - c. instalasi pembangkit, transmisi, dan distribusi listrik, serta teknologi energi baru dan terbarukan;
 - d. pembangunan jaringan telekomunikasi, stasiun pemancar radio, dan stasiun relay televisi;
 - e. jalan umum, jalan tol, dan jalur kereta api;
 - f. sarana transportasi yang tidak dikategorikan sebagai sarana transportasi umum untuk keperluan pengangkutan hasil produksi;
 - g. sarana dan prasarana sumber daya air, pembangunan jaringan instalasi air, dan saluran air bersih dan/atau air limbah;
 - h. fasilitas umum;
 - i. industri terkait kehutanan;
 - j. pertahanan dan keamanan;
 - k. prasarana penunjang keselamatan umum; atau
 - l. penampungan sementara korban bencana alam.

Artinya, pembangunan jalan umum dalam kawasan hutan lindung dapat dilakukan. Namun dalam melakukan pembangunan jalan umum di kawasan hutan lindung harus memiliki izin dari Menteri Kehutanan. Jenis Izin yang berlaku terkait penggunaan kawasan hutan lindung untuk pembangunan jalan umum adalah izin pinjam pakai kawasan hutan. Dalam Pasal 1 ayat 1 dan 2 Peraturan Menteri Kehutanan Nomor P.43/Menhut-II/2008 Tentang Pedoman Pinjam Pakai Kawasan Hutan, disebutkan :

1. Pinjam pakai kawasan hutan adalah penggunaan atas sebagian kawasan hutan kepada pihak lain untuk kepentingan pembangunan di luar kegiatan kehutanan tanpa mengubah status, peruntukan dan fungsi kawasan tersebut;
2. Pinjam pakai kawasan hutan yang bersifat non komersil adalah kegiatan untuk kepentingan pembangunan di luar kegiatan kehutanan yang bertujuan tidak mencari keuntungan dan pemakai jasa tidak dikenakan tarif dalam memakai fasilitas tersebut.

Pada pasal 2 disebutkan, pinjam pakai kawasan hutan dilaksanakan atas dasar izin Menteri. Hal ini mengharuskan pihak-pihak yang akan menggunakan kawasan hutan untuk kegiatan pembangunan di luar kehutanan harus melalui izin Menteri Kehutanan dan mendapat persetujuan dari DPR. Dari beberapa ketentuan peraturan perundang-undangan yang terkait dengan sektor kehutanan tersebut memperbolehkan dilakukannya pembangunan jalan umum di kawasan hutan lindung namun harus dengan izin Menteri dan melihat manfaatnya bagi masyarakat serta tidak mengubah fungsi kawasan hutan tersebut.

Untuk pengelolaan dan pemanfaatan kawasan hutan, ketentuan tersebut diatur lebih lanjut dalam Peraturan Pemerintah Nomor 6 Tahun 2007 tentang tata hutan dan penyusunan rencana pengelolaan hutan, serta pemanfaatan hutan.

Berdasarkan peraturan pemerintah tersebut, pemerintah daerah provinsi memiliki kewenangan untuk melakukan pengelolaan hutan pada kawasan hutan lindung dan hutan produksi, akan tetapi untuk kawasan hutan konservasi, kewenangan pengelolaannya tetap berada pada pemerintah pusat sebagaimana diatur dalam Peraturan Pemerintah Nomor 38 Tahun 2007 tentang pembagian urusan antara pemerintah, pemerintah provinsi dan kabupaten/kota. Peraturan Pemerintah tersebut merupakan aturan pelaksana dari Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintah Daerah.

Sejalan dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku tentang Pemerintahan Daerah, maka pelaksanaan sebagian pengurusan hutan yang bersifat operasional diserahkan kepada Pemerintah Daerah tingkat provinsi dan tingkat kabupaten/kota, sedangkan pengurusan hutan yang bersifat nasional atau makro, wewenang pengaturannya dilaksanakan oleh Pemerintah Pusat.

Dalam kaitannya dengan kebijakan tingkat Internasional Pemerintah Indonesia telah meratifikasi beberapa konvensi internasional dan regional keanekaragaman hayati yang meliputi *Convention Concerning The Protection of The World Cultural and Natural Heritage* (WHC) melalui Keputusan Presiden Nomor 26 Tahun 1989 tentang Pengesahan *Convention Concerning the Protection of the World Cultural and Natural Heritage* (Lembaran Negara Tahun 1989 Nomor 17) yang di dalam konsiderannya menyebutkan bahwa kekayaan budaya dan alam dunia sebagai warisan seluruh bangsa di dunia perlu dilindungi dan dilestarikan dari ancaman kerusakan. Kemudian dilanjutkan dengan beberapa konvensi lainnya yaitu *United Nations Convention on Biological Diversity* (UNCBD) melalui Undang Undang Nomor 5 Tahun 1994 Tentang Pengesahan *United Nations Convention On Biological Diversity* (Konvensi Perserikatan Bangsa Bangsa Mengenai Keanekaragaman Hayati).

Convention on International Trade in Endangered Species of Wild Flora and Fauna (CITES) melalui Keputusan Presiden Nomor 43 Tahun 1978 tentang Pengesahan *Convention on International Trade in Endangered Species of Wild Flora and Fauna* (Lembaran Negara Tahun 1978 Nomor 51), *Convention on Wetlands of International Importance Especially as Waterfowl Habitat* (Ramsar Convention) melalui Keputusan Presiden Nomor 48 Tahun 1991 tentang Pengesahan *Convention on Wetlands of International Importance Especially as Waterfowl Habitat* (Lembaran Negara Tahun 1991 Nomor 73).

Di tingkat regional, Direktorat Jenderal PHKA menjadi focal point untuk ASEAN *Working Group on Nature Conservation and Biodiversity* (AWGNCB). Indonesia juga menjadi *signatory party* pada *Kesepakatan Heart of Borneo* (HoB), *The Indian Ocean and South East Asia* (IOSEA), *East Asian Australasian Flyway Partnership* (EAAFP), serta *ASEAN Agreement on Transboundary Haze Pollution* (AATHP). Sampai dengan tahun 2014, Indonesia melalui Direktorat Jenderal PHKA aktif berpartisipasi dalam berbagai kegiatan terkait kerjasama dan konvensi internasional tersebut. Dan pada Tahun 2014 juga, Indonesia masih melalui Direktorat Jenderal PHKA berpartisipasi dalam penyiapan posisi Delegasi RI dalam *Animal and Plant Committee*, Bimtek CITES, pelaksanaan CITES, CBD, Ramsar, WHC *Regional* dan *Sub Regional*, serta penyusunan *National Report*. Semua konvensi ini bertujuan melindungi keanekaragaman hayati sesuai dengan standar-standar internasional.

Perjanjian-perjanjian dan persetujuan internasional menyediakan kerangka legal untuk menjamin perlindungan dari sumber daya dan kawasan yang tidak dapat dilindungi oleh legislasi nasional. Banyak sumber daya bersama dan kawasan yang merupakan kawasan dan sumber daya bersama, sehingga kegiatan oleh suatu negara bisa berakibat bagi sumber daya negara lain. Dengan demikian, pertimbangan perjanjian internasional (*treaties*) harus menjadi bagian dari konservasi, perencanaan dan pengelolaan regional dan nasional.

Dalam ketentuan hukum Internasional dinyatakan bahwa setiap Negara yang telah mengikuti perjanjian internasional wajib untuk melakukan tindakan lebih lanjut dalam peraturan perundang-undangan nasional. Dalam hal ini Pemerintah Republik Indonesia telah meratifikasi beberapa konvensi yang berhubungan dengan TRHS, yaitu :

- Keputusan Presiden Nomor 43 Tahun 1978 tentang Pengesahan *Convention on International Trade in Endangered Species of Wild Flora and Fauna*;
- Keputusan Presiden Nomor 26 Tahun 1989 tentang Pengesahan *Convention Concerning the Protection of the World Cultural and Natural Heritage*;
- Keputusan Presiden Nomor 48 Tahun 1991 tentang Pengesahan *Convention on Wetlands of International Importance Especially as Waterfowl Habitat*;

- Undang Undang Nomor 5 Tahun 1994 Tentang Pengesahan *United Nations Convention On Biological Diversity* (Konvensi Perserikatan Bangsa Bangsa Mengenai Keanekaragaman Hayati);

Dalam sistem hukum indonesia mengenai ratifikasi sebagaimana diamanahkan dalam pasal 11 UUD 1945 yang telah diamanahkan ternyata indonesia menganut sistem mixed ratifikasi bisa melalui keputusan presiden tetapi bisa juga melalui suatu undang-undang. Untuk kepres biasanya dilakukan suatu ratifikasi yang sifatnya segera baru mendapatkan pengesahan DPR

Dalam teori Hukum Internasional terhadap sistem ratifikasi meliputi :

1. Peranan eksekutif yang paling dominan
2. Peranan legislatif yang paling dominan

Indonesia menggunakan mixed ratifikasi dalam hal Untuk pembentukan Keputusan Presiden yang meratifikasi Konvensi Internasional biasanya dibentuk untuk mengatur hal-hal yang tidak menyangkut kegiatan politik luar negeri, kedaulatan Negara, hubungan diplomasi antar Negara. Sedangkan Undang-undang biasanya untuk kedaulatan (Kepres sifatnya segera oleh pemerintah semata tanpa harus terlebih dahulu meminta persetujuan dari Dewan Perwakilan Rakyat). Sedangkan untuk perjanjian internasional antara sebuah Negara (Indonesia) dengan Negara lain yang mengatur hal-hal terkait dengan hubungan diplomasi, kedaulatan dan tapal batas Negara dibuat ratifikasi dalam bentuk undang-undang dan harus mendapatkan persetujuan dari Dewan Perwakilan Rakyat.

Penerapan Ratifikasi oleh pemerintah Indonesia melalui Undang-undang maupun Keputusan Presiden harus tetap berdasarkan pada prinsip Hukum Internasional yakni *Pacta Sunt Servanda* yang ditegaskan berdasarkan Pasal 26 Vienna Convention on the law of treaties (Konvensi Wina) ““ *Every treaty in force is binding upon the parties to it and must be performed by them in good faith.*” Prinsip ini merupakan dasar pokok hukum perjanjian Internasional dan telah diterima sebagai *general principle of law*. Prinsip ini merupakan suatu bentuk kewajiban dari tindakan Negara dalam kebijaksanaan nasional untuk memberikan jaminan hukum serta kepastian hukum dalam pergaulan hubungan Internasional.

Dalam hal Penegakan terhadap penetapan kawasan TRHS sesuai dengan kesepakatan antara Pemerintah Indonesia dengan UNESCO, maka ratifikasi Konvensi tersebut dituangkan dalam Keputusan Presiden yang kemudian diatur pelaksanaannya melalui keputusan menteri terkait agar dapat terlaksana.

Sehingga kedudukan Keputusan Presiden menjadi norma hukum positif Indonesia bersifat mengikat pemerintah Indonesia, maka untuk itu pemerintah Indonesia tunduk terhadap

aturan yang telah disepakati sesuai dengan asas dan prinsip terbentuknya perjanjian Internasional.

PENUTUP

Terdapat beberapa isu dan masalah yang terjadi di kawasan Taman Nasional di Sumatera terutama terhadap perlindungan dan pengelolaan, salah satu diantaranya pembangunan dan perencanaan untuk melakukan pembuatan jalan yang telah dilakukan sebelum dan sesudah tahun 2004. Kenyataan ini mengakibatkan WHC merekomendasikan kawasan TRHS kedalam warisan alam dalam bahaya (*The List of World Heritage in Danger*-WHD)

WHC UNESCO menerima TRHS sebagai warisan alam dunia dengan mempertimbangkan keberadaan *Outstanding Universal Value* (OUV) yang terdapat dalam kawasan tersebut yaitu :

- a. Mewakili kelompok hutan terpenting di Sumatera untuk konservasi keanekaragaman hayati di hutan dataran rendah dan pegunungan.
- b. Mempunyai keindahan panorama alam;
- c. Mempunyai keanekaragaman habitat dan flora/fauna yang sangat tinggi.

Dalam upaya untuk menjaga warisan alam dunia tersebut, Pemerintah Republik Indonesia telah menerbitkan peraturan perundang-undangan baik secara nasional meliputi Undang-Undang 5 tahun 1990 tentang Konservasi Sumber Daya Alam Hayati dan Ekosistemnya, Undang-Undang Nomor 41 Tahun 1999 tentang Kehutanan, dan beberapa Peraturan Pemerintah, serta Indonesia telah meratifikasi beberapa konvensi Internasional antara lain Keputusan Presiden Nomor 41 Tahun 1978 tentang Pengesahan *Convention on International Trade in Endangered Species of Wild Flora and Fauna*.

Kedudukan dari ratifikasi terhadap konvensi-konvensi tersebut bersifat mengikat pemerintah Indonesia, sesuai dengan asas dan prinsip terbentuknya perjanjian internasional.

DAFTAR PUSTAKA

Adrian Sutedi, *Hukum Perizinan Dalam Sektor Pelayanan Publik*, Penerbit Sinar Gratifika, Jakarta 2010.

- Ahmad, Hisyam : *Pendayagunaan Ganti Rugi Proyek Untuk Pengelolaan Lingkungan*, Majalah ANDAL No. 7, 1990.
- Andono, A. 2003. Penanganan Gangguan Keamanan Hutan di Wilayah Kerja Balai Konservasi Sumber Daya Alam Jawa Barat II. <http://www.student.Unimaas.nl/a.andono/mklhpjrh2003.pdf>. Diakses 27 Oktober 2015
- Amsyari, Fuad. : *“Prinsip-Prinsip Masalah Pencemaran Lingkungan”*, Ghalia Indonesia, Jakarta, 1981.
- Arifin Syamsul dan M. Hamdan, *sanksi Pidana terhadap Badan Hukum Pencemaran Lingkungan*, USU Press Medan, 1996.
- Arifin Syamsul *“Inventarisasi dan Sinkronisasi peraturan perundang-undangan Lingkungan Hidup dalam bidang perindustrian, Pertanian, perhubungan, pertambangan dan Energi, Pengelolaan Bahan berbahaya dan beracun”*, USU Press, Medan, 1997.
- Arifin Syamsul, *Upaya penegakan hukum Lingkungan dalam mewujudkan pembangunan berwawasan lingkungan di Sumatera Utara*, Pustaka Bangsa Press, Medan, 2004.
- Arifin, Syamsul, *Perkembangan Hukum Lingkungan Dewasa ini*, Penerbit USU Press, Medan, 1993.
- Arifin, Syamsul, Prof SH MH, 2012, *Hukum Perlindungan Dan Pengelolaan Lingkungan Hidup Di Indonesia*, PT. Sofmedia, Medan.
- Arifin, Syamsul, Prof SH MH. 2014. *Aspek Hukum Perlindungan & Pengelolaan Lingkungan Hidup*. Medan Area University Press. Medan.
- Arya Wardhana Wisnu, *Dampak Pencemaran Lingkungan*, Penerbit Andi Yogyakarta, 1995.
- Arief Nurdu’a dan Nursyam B, Sudharsono, *Hukum Lingkungan Perundang-undangan serta berbagai masalah dalam penegakannya*, PT. Citra Adytia Bakti, Bandung, 1993.
- Bambang Setyabudi, Ir, MURP, *Kajian Lingkungan Hidup Strategis (KLHS) Dalam Perencanaan Tata Ruang*, KMNLH, Jakarta 2007.

PENEGAKAN HUKUM PIDANA DARI ULTIMUM REMEDIUM MENJADI PRIMUM REMEDIUM DALAM UPAYA MENCEGAH PENCEMARAN DAN KERUSAKAN LINGKUNGAN

Iwan Setyawan dan Sri Sulistyawati

Fakultas Hukum, Universitas Muslim Nusantara Al Washliyah, Medan

ABSTRAK

Di negara Indonesia sumber daya alam dimanfaatkan untuk sebesar besarnya bagi kemakmuran rakyat dengan memperhatikan fungsi lingkungan hidupnya. Dengan demikian sumber daya alam memiliki peran ganda, yaitu sebagai modal pertumbuhan ekonomi (*resource based economy*) dan sekaligus sebagai penopang sistem kehidupan (*life support system*). Hingga saat ini, sumber daya alam sangat berperan sebagai tulang punggung perekonomian nasional, dan masih akan diandalkan dalam jangka menengah. Akan tetapi kenyataannya pembangunan yang dilaksanakan kurang memperhatikan kelestarian fungsi lingkungan hidup, sehingga berakibat daya dukung lingkungan dan kualitas lingkungan hidup yang semakin menurun telah mengancam kelangsungan perikehidupan manusia dan makhluk hidup lainnya sehingga perlu dilakukan perlindungan dan pengelolaan lingkungan hidup yang sungguh sungguh dan konsisten oleh semua pemangku kepentingan termasuk di dalamnya pemerintah tentunya. Menurunnya kualitas lingkungan hidup disebabkan oleh pencemaran lingkungan dan/atau kerusakan lingkungan hidup yang akhirnya sangat merugikan lingkungan dan masyarakat. Kondisi ini tentunya harus segera diatasi agar tidak terjadi lebih parah, salah satu upaya yang dilakukan oleh pemerintah dengan memberikan sanksi bagi pelaku pencemaran dan/ atau kerusakan yang tegas dan tepat , salah satu dari sanksi bagi pelaku pencemara dan/ atau kerusakan lingkungan adalah sanksi pidana, upaya penegakan hukum yang selama ini dari aspek pidana merupakan upaya penegakan hukum dengan sistem ultimum remidium ternyata tidak membuat pelaku pencemaran dan /atau perusakan lingkungan tidak jera. Untuk itu perlu dilakukan dengan sistem berbalik mengutamakan terlebih dahulu penjatuhan sanksi pidana atau primun remidium, penjatuhan sanksi pidana di dahulukan dari penjatuhan sanksi administrasi dan sanksi perdata. sehingga upaya pemerintah mewujudkan pembangunan yang berkelanjutan yang berwawasan lingkungan diharapkan bisa tercapai. Analisa yang dilakukan dalam penelitian ini adalah deskriptif kualitatif. Dipergunakan metode ini dimaksudkan untuk mendapatkan gambaran yang sejelas-jelasnya secara tepat dan sesuai dengan tujuan kajian ini. Dari hasil analisis data Hasil akhir dari kegiatan penelitian ini adalah menghasilkan suatu Model Pengaturan Hukum dalam penegakan hukum lingkungan dari aspek pidana dari sitem Ultimum remidium menjadi premum remidium dan diharapkan dengan diterapkannya pidana penjara para pengusaha atau pelaku pencemaran dan/atau kerusakan lingkungan jera melakukan perbuatannya. Penjatuhan sanksi pidana terhadap pelaku pencemaran dan atau kerusakan lingkungan hidup dengan sistem penjatuhan sanksi pidana dengan dalil sanksi pidana (*ultimum remidium*) yang dijatuhkan setelah sanksi administrasi dan sanksi perdata menjadi sanksi pidana yang utama (*premium remidium*) menurut beberapa ahli hukum pidana sudah dapat diterapkan meskipun khusus terhadap tindak pidana lingkungan hidup yang mempunyai dampak pencemaran dan atau kesusakan lingkungan sangat luas;

Kata Kunci : Penegakan Hukum , Lingkungan, aspek pidana

PENDAHULUAN

Latar Belakang Masalah

Lingkungan hidup merupakan anugrah dari Tuhan Yang Maha Esa yang wajib di lestarikan dan dikembangkan kemampuannya agar tetap dapat menjadi sumber penunjang hidup bagi manusia dan makhluk hidup lainnya. Lingkungan hidup adalah ruang yang ditempati oleh manusia bersama makhluk lainnya. Lingkungan, Manusia dan makhluk hidup lainnya tentu tidak berdiri sendiri dalam proses kehidupan, dimana mereka saling berinteraksi, dan membutuhkan satu sama lainnya. Kehidupan yang ditandai dengan interaksi dan saling bergantung secara teratur merupakan tatanan ekosistem yang didalamnya mengandung esensi penting, dimana lingkungan hidup sebagai satu kesatuan yang tidak dapat dibicarakan secara terpisah.

Lingkungan hidup harus dipandang secara menyeluruh dan mempunyai sistem yang teratur serta diletakkannya semua unsur didalamnya secara setara. Pembaharuan dan pembangunan telah membawa banyak bencana bagi lingkungan hidup dan kemanusiaan, dalam hal ini lingkungan hidup ditafsirkan secara konvensional. Lingkungan hidup dianggap sebagai objek yang juga berarti kekayaan dan dapat dimanfaatkan untuk semata menunjang pembangunan, akibatnya keadaan alam dan lingkungan saat ini telah menjadi parah dari masa ke masa.

Pembangunan yang banyak dilaksanakan secara besar-besaran di dunia pada umumnya dan khususnya di Indonesia dapat membawa dampak negatif terhadap lingkungan hidup. Pembuangan limbah tanpa diolah dibawah ambang batas yang dilakukan oleh perusahaan perusahaan besar tanpa peduli dengan lingkungan sekitar akan membahayakan kehidupan makhluk hidup disekitarnya. Pengaliran busa deterjen ke Laut Jawa akan membahayakan kehidupan ikan sampai ke laut Banda, pendangkalan bendungan air seperti Jati Luhur atau Karangates, pengotoran udara kota Jakarta dan kota besar lainnya seperti Medan karena asap beracun pada kendaraan bermotor, pencemaran kota yang merupakan sumber air, adalah merupakan bagian dari pencemaran karena ulah manusia.¹⁶⁸

¹⁶⁸Tresna Sastrawijaya, Pencemaran Lingkungan, Rineka Cipta, 2000, Hlm.5.

Tidak bisa dipungkiri bahwa berbagai kasus lingkungan hidup yang terjadi sekarang ini, baik pada lingkup global maupun lingkup nasional, sebagian besar bersumber dari perilaku manusia yang tidak peduli terhadap pelestarian lingkungan. Kasus-kasus pencemaran dan kerusakan, seperti di laut, hutan, atmosfer, air, tanah dan seterusnya bersumber pada perilaku manusia yang tidak bertanggung jawab, tidak peduli dan hanya mementingkan diri sendiri. Manusia adalah penyebab utama dari kerusakan dan pencemaran lingkungan hidup.

Kasus pencemaran lingkungan yang dilakukan oleh PT Indorayon Utama dan PT. Growth Sumatra Industri adalah pabrik peleburan besi baja di Sumatera Utara sesungguhnya disebabkan oleh perilaku perusahaan yang tidak bertanggung jawab dan tidak peduli terhadap lingkungan hidup sehingga mengakibatkan kerusakan lingkungan hidup.

Kerusakan lingkungan hidup di Indonesia, semakin hari semakin memprihatinkan, Bahkan telah membahayakan hidup dan kehidupan setiap makhluk hidup di dalam dan sekitarnya, termasuk kehidupan generasi di masa datang. Padahal hakekat lingkungan hidup merupakan kehidupan yang melingkupi tata dan nilai-nilai kehidupan yang ada di dalamnya,

Perkembangan permasalahan lingkungan yang semakin parah dari waktu ke waktu seakan tidak diimbangi dengan penegakan hukum yang memadai, walaupun segala peraturan yang telah dibuat mulai dari Undang-Undang Dasar yang menjamin hak atas lingkungan sampai kepada peraturan daerah. Pasal 33 ayat (3) Undang-Undang Dasar Tahun 1945 menyatakan:

“ Bumi, Air dan Kekayaan Alam yang terkandung didalamnya dikuasai oleh negara dan dipergunakan sebesar-besarnya untuk kemakmuran rakyat”.

Oleh karena itu manusia dengan segala daya, upaya, dana serta pemberian hukuman yang berat kepada pelaku perusak lingkungan harus dilaksanakan agar lingkungan yang sehat dan serasi tetap terpelihara bahkan menjadi lebih baik dan lebih indah. Salah satu upayanya adalah pemaksaan dan imbauan kepada para pengusaha dan anggota masyarakat agar menjaga, memelihara, lingkungan yang baik dan sehat, serta lestari.

Untuk pemaksaan dan imbauan ini diperlukan penciptaan perangkat peraturan hukum yang baik dan lengkap disertai dengan penerapan dan

penegakannya pula. Dalam menerapkan dan menegakkan hukum lingkungan diperlukan pelaksana dan penegak hukum yang cakap, jujur dan mengutamakan kepentingan umum daripada kepentingan diri atau golongannya.

Menurut Keith Hawkin : Penegakan hukum lingkungan pada dasarnya dapat dilihat dari dua sistem atau strategi yang berkarakter pembenahan peraturan dan pemberian sanksi. Oleh karena itu merupakan suatu keharusan dalam pengaturan mengenai lingkungan dimasukkan ketentuan pidana di dalamnya agar penegakan hukum lingkungan itu sendiri dapat berjalan secara efektif.

Indikator makin suramnya penegakan hukum lingkungan di Indonesia, antara lain diperlihatkan dengan gagalnya berbagai upaya penegakan hukum lingkungan yang diprakarsai pemerintah maupun masyarakat.

Penegakan hukum lingkungan yang mengkedepankan model *ultimum remedium* didasarkan pada sulitnya membuktikan tindak pidana lingkungan hidup sehingga banyak industri atau kegiatan usaha yang mendapat izin dari pemerintah ternyata melakukan pencemaran dan merusakkan lingkungan hidup. Karena penjatuhan sanksi pidana bagi pelaku pencemaran lingkungan hidup selalu diterapkan dibelakang setelah sanksi administratif dijatuhkan, apabila sanksi administrasi tadi tidak dijalankan baru sistem penjatuhan sanksi pidana dilaksanakan (*Ultimum Remedium*) dan biasanya sanksi yang diberikan lebih ditekankan kepada penjatuhan pidana denda daripada pidana penjara, atau bahkan dibebaskan sama sekali daripada penjatuhan pidana, hal ini merupakan kegagalan dari pemerintah untuk menjalankan suatu sistem hukum dalam menegakkan hukum lingkungan.

Berdasarkan hal-hal yang dikemukakan di atas yang melatar belakangi Penulis untuk mengambil judul penelitian ini adalah penulis merasa penting bahwa penjatuhan pidana ini seharusnya menjadi sanksi yang utama dijatuhkan kepada pelaku pencemaran lingkungan untuk membuat jera agar tidak terjadi pencemaran lingkungan dengan menerapkan penjatuhan sanksi pidana bagi pelaku pencemaran yang tadinya dengan sistem *ultimum remedium menjadi primum remedium*.

Diharapkan dari hasil penelitian ini dengan diterapkan sistem berbalik dari *ultimum remedium* menjadi *primum remedium* akan merubah perilaku masyarakat khususnya pelaku usaha untuk tidak hanya mengejar keuntungan saja tetapi akan

menjaga lingkungan agar dapat bermanfaat secara berkelanjutan (*sustainable development*). Karena sumber daya alam dan lingkungan hidup merupakan modal pembangunan (*resources based economy*), yaitu dari hasil hutan, hasil laut, perikanan, pertambangan dan pertanian selain menopang sistem kehidupan (*life support system*), yang meliputi keaneka ragaman hayati, penyerapan karbon, pengaturan air secara alamiah dari udara. Hasil dari pembangunan dengan model sumber daya alam dan lingkungan hidup tersebut menyumbang 30% terhadap produk domestik bruto (PDB) dan 57.1 %,terhadap tenaga kerja data BPS,2005.

Beberapa studi dan kajian yang telah dilakukan memperkirakan, bahwa kontribusi polusi terhadap total pencemaran di pulau pulau jawa adalah sebanyak 25 – 50 %,diluar jawa antara lain Sei Deli Sumatera Utara. Demikian juga dengan kontribusi pencemaran dari kegiatan industri di beberapa kawasan di Indonesia,pencemaran udara,pencemaran disebabkan kesalahan pengelolaan limbah (limbah B3) dan menejemen. Akibat dari polusi yang diakibatkan oleh hasil hasil industri dan proses kegiatan industri yang sering mengabaikan aspek lingkungan akan menambah kerusakan dan kerugian terhadap lingkungan apabila diperhitungkan dalam bentuk material baik kerusakan yang ditimbulkan langsung ataupun kerusakan yang terjadi secara proses akan menimbulkan jumlah yang cukup besar,dan ini juga akan menambah biaya atau ongkos lingkungan.¹⁶⁹

Permasalahan;

1. Apakah penerapan sanksi pidana lingkungan hidup dari Ultimum remidium menjadi sistem primum remidium dalam upaya pencegahan pencemaran lingkungan hidup sudah dapat dilaksanakan?
2. Kendala apa yang dijumpai dalam hal penerapan sanksi pidana dengan sistem primum remidium terhadap pelaku pencemaran lingkungan hidup?
3. Upaya apa yang seharusnya dilakukan agar sistem primum remidium dapat diimplementasikan sebagaimana mestinya agar dapat meminimalkan terjadinya pencemaran lingkungan hidup?

Tujuan

¹⁶⁹ Syamsul Arifin,Aspek Hukum Perlindungan & Pengelolaan Lingkungan Hidup,Medan Area University Press,2014.hal.02.

Setiap kegiatan ataupun aktivitas yang dilakukan oleh manusia baik itu yang dilakukan secara perorangan maupun secara berkelompok pastilah mempunyai manfaat tertentu yang hendak dicapai. Demikian juga halnya dengan penelitian ini. Adapun yang menjadi tujuan dan sasaran dari penelitian ini antara lain :

1. Untuk mengetahui bagaimanakah penerapan sanksi pidana yang berupa penjatuhan Hukuman Penjara sebagai sanksi utama (*primum remidium*) sebelum sanksi administrasi dan sanksi perdata terhadap para pengusaha yang melakukan pencemaran lingkungan di Sumatera Utara.
2. Untuk mengetahui kendala yang di hadapi dalam penerapan hukuman penjara dengan sistem ultimum remidium menjadi premum remidium terhadap para pengusaha yang melakukan pencemaran lingkungan di Sumatera Utara.
3. Kebaruan Dan Terobosan Teknologi.
 - a. Melahirkan sistem peraturan baru dalam penjatuhan sanksi pidana dalam upaya penegakkan hukum lingkungan.
 - b. Melahirkan Model Penerapan Hukuman Pidana Dari Ultimum Remidium menjadi Primum Remidium.

METODE PENELITIAN

Spesifikasi Penelitian

Penelitian ini merupakan tipe pelaksanaan deskripsi dengan analisa data bersifat Deskriptif kualitatif. Deskripsi maksudnya peneltian ini pada umumnya bertujuan untuk mendeskripsikan secara sistematis faktual dan akurat tentang “Penyempurnaan Model Penerapan Hukuman Pidana Dari Ultimum Remedium Menjadi Primum Remedium Terhadap Pelaku perusakan dan / kerusakan lingkungan dalam Upaya Mengurangi Kejahatan Pencemaran Lingkungan di Sumatera Utara”¹⁷⁰. Sedangkan deskriptif artinya dalam penelitian ini analisis data tidak keluar dari lingkup sampel bersifat deduktif berdasarkan teori atau konsep yang bersifat umum diaplikasikan untuk menjelaskan tentang seperangkat data atau menunjukkan komparasi atau hubungan seperangkat data dengan seperangkat data

¹⁷⁰ Mengenai tipe peneltia deskripsi periksa Bambang Sunggono, *Metodologi Penelitian Hukum*, PT. Raja Grafindo Persada, Jakarta, 1996, hlm, 36. periksa juga Bambang Waluyo, *Penelitian Hukum Dalam Praktek*, Sinar Grafika, Jakarta, 1996, hlm 39

lainnya¹⁷¹. Serta analisis artinya dalam Penelitian ini analitis data mengarah menuju ke populasi bersifat impresial berdasarkan data dari sampel degenerelasi menuju ke populasi data¹⁷².

Metode pendekatan yang di gunakan dalam penelitian ini terutama adalah Pendekatan Yuridis Sosiologis (Socio Legal Approach)¹⁷³. Dan pendekatan yuridis normatif, mengingat permasalahan utama yang diteliti dan di kaji Penyempurnaan Model Penerapan Hukum Pidana Dari Ultimum Remedium Menjadi Primum Remedium Terhadap Pelaku pencemaran dan/perusakan lingkungan dalam upaya untuk mengurangi kejahatan pencemaran lingkungan di Sumatera Utara¹⁷⁴.

Sumber data

1. Data Primer

Data Primer atau data dasar dalam penelitian ini di perlukan untuk memberi pemahaman yang jelas, lengkap dan komprehensif terhadap data sekunder yang diperoleh langsung dari sumber pertama yakni responden. Data primer di perolehi dari para ahli lingkungan hidup di Suamtera Utara. Dosen lingkungan Hidup, BLH Sumatera Utara dan pihak yang terkait dengan penelitian ini.

2. Data Sekunder

- a. Bahan hukum primer berupa perundang undangan yang berkaitan dengan pengaturan Lingkungan Hidup yaitu Undang-Undang Nomor 32 tahun 2009. Selanjutnya yang merupakan bahan hukum sekunder, berupa internet, laporan resmi, makalah-makalah dan lain-lain yang berkaitan dengan masalah yang dibahas oleh peneliti.
- b. Bahan hukum tertier, berupa kamus hukum, inseklopedi.

Metode Dan Instrumen Pengumpulan Data

Metode ini dilakukan dengan :

¹⁷¹ Bambang Sunggono, Op.Cit.,hlm.38

¹⁷² Ibid hlm 39

¹⁷³ Untuk lebih detail mengenai pengguna metode pendekatan yuridis sosiologis/sosio legal approach dalam penelitian hokum sosiologis/empiris, periksa Ronny Hanitijo, Metodologi Penelitian Hukum, Ghalia Indonesia, Jakarta, 1982, hal.120

¹⁷⁴ Mengenai tipe peneltia deskripsi periksa Bambang Sunggono, *Metodologi Penelitian Hukum*, PT. Raja Grafindo Persada, Jakarta, 1996, hlm, 36. periksa juga Bambang Waluyo, *Penelitian Hukum Dalam Praktek*, Sinar Grafika, Jakarta, 1996, hlm 39

1. Observasi

Dengan melakukan untuk mendahului pengumpulan data dengan tujuan untuk mendapatkan gambaran yang tepat mengenai obyek penelitian.

2. Kuesioner

Hal ini dipergunakan untuk mendapatkan data yang berhubungan dengan pokok materi penelitian ini dan ini merupakan pedoman untuk mengungkapkan tujuan dari penelitian ini.

3. Wawancara

Dalam hal ini akan digabungkan dengan tiga model wawancara yang meliputi : Wawancara terstruktur, semi terstruktur dan non struktur.

4. Studi dokumen

Hal ini dimaksudkan untuk mengetahui lebih jelas data yang telah ada yang nantinya sebagai bahan perbandingan dalam penelitian ini.

Instrumen pengumpulan data di penelitian ini adalah Data sekunder di peroleh melalui penelitian kepustakaan (Library Research) atau studi dokumentasi. Penelitian kepustakaan dilakukan untuk mendapatkan konsepsi kebijakan teori atau doktrin, asas hukum dan pemikiran konseptual serta penelitian pendahulu yang berkaitan dengan objek telahan penelitian ini yang dapat berupa literatur karya tulis ilmiah dan lain sebagainya.

Data primer di peroleh melalui penelitian lapangan (Field Research) penelitian lapangan yang dilakukan merupakan upaya memperoleh data primer berupa keterangan atau informasi dari pendapat para ahli dalam bidang hukum lingkungan.

Adapun responden dalam penelitian ini di tentukan secara Purposive yaitu penentuan responden yang di dasar atas suatu pertimbangan tujuan tertentu dengan alasan responden yang ada di Sumatera Utara. Atas dasar hal tersebut maka responden yang dipilih secara selektif para ahli Hukum Lingkungan yang ada di Kota Medan Sumatera Utara ,data-data yang di peroleh adalah data-data yang benar dan dapat di pertanggungjawabkan

PEMBAHASAN

Penegakan Hukum Lingkungan

Penegakan hukum adalah merupakan proses dilakukannya upaya untuk tegaknya atau berfungsinya norma-norma hukum secara nyata sebagai pedoman perilaku dalam lalu lintas atau hubungan hukum dalam kehidupan masyarakat dan bernegara.¹⁷⁵ Ditinjau dari segi subyeknya penegakan hukum itu dapat dilakukan oleh subyek yang luas dan dapat pula diartikan sebagai upaya penegakan hukum yang melibatkan semua subyek hukum dalam setiap hubungan hukum Dalam arti sempit dari segi subyeknya penegakan hukum diartikan sebagai upaya aparatur penegakan hukum tertentu untuk menjamin dan memastikan tegaknya hukum itu, apabila diperlukan aparatur penegak hukum diperkenankan untuk menggunakan daya paksa¹⁷⁶

Bermacam-macam cara pemidanaan ataupun ancaman hukuman yang dalam hal ini hukum pidana sebagai sarana untuk menegakkan hukum.¹⁷⁷ Ketentuan hukum pidana dalam Undang-Undang Pengelolaan Lingkungan hidup atau Undang-Undang nomor 32 Tahun 2009 di rubah berdasarkan kepada Undang-Undang Lingkungan Hidup yang lama atau Undang-Undang Nomor 4 Tahun 1982 maupun Undang-Undang Nomor 23 Tahun 1997. Karena pada Undang-Undang nomor 4 Tahun 1982 maupun Undang-Undang Nomor 23 Tahun 1997, karena pada Undang-Undang Nomor 4 Tahun 1982 tersebut hanya mengatur tentang delik materiil saja. Sementara dalam Undang-Undang Nomor 23 tahun 1997 selain mengatur tentang delik materiil mengatur pula delik formil. Sedangkan pada Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2009 lebih terperinci terhadap delik yang dilakukan, serta kriminalisasi terhadap pejabat AMDAL yang tidak memiliki kualifikasi atau tanpa sertifikasi mengeluarkan izin AMDAL. Pejabat pemberi izin lingkungan yang menerbitkan izin tidak dilengkapi dengan AMDAL atau UKL, UPL. Demikian pula pejabat pengawas yang tidak melakukan pengawasan dengan baik sehingga suatu usaha melakukan pencemaran dan atau kerusakan lingkungan hidup.

Ketentuan pidana dalam Undang-Undang perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup yang baru sebagaimana yang telah diuraikan diatas tidak hanya

¹⁷⁵<http://ayub.staff.hukum.uns.ac.id/artikel-artikel/hukuman-mati-menurut-perspektif-ham>.diakses tanggal 10 januari 2013

¹⁷⁶Ibid hal.1

¹⁷⁷<http://ayub.staff.hukum.uns.ac.id/artikel/hukuman-mati-menurut-perspektif-ham>.diakses tanggal 10 januari 2013.

mengatur perbuatan pidana pencemaran dan atau perusakan atau delik materiil sebagaimana yang diatur dalam Pasal 98 dan 108 akan tetapi mengatur juga tentang perbuatan pelepasan, pembuangan zat, energi dan komponen lain yang berbahaya dan beracun, serta mengelola B3 tanpa izin atau delik formiil sebagaimana diatur dalam Pasal 98 ayat (1), Pasal 99 ayat (1) sampai Pasal 109.¹⁷⁸

Tindak Pidana Lingkungan Dan Pencemaran Lingkungan Hidup.

Ketentuan pidana sebagaimana diatur dalam UUPPLH dimaksudkan untuk melindungi lingkungan hidup dengan memberikan ancaman sanksi pidana.¹⁷⁹ Pengertian tindak pidana lingkungan sebagaimana diatur dalam Pasal 41 ayat (1) UUPPLH dihubungkan dengan Pasal 41 ayat (2), Pasal 43 dan Pasal 44 UUPPLH melalui metode konstruksi hukum dapat diperoleh pengertian bahwa inti dari tindak pidana lingkungan adalah “mencemarkan atau merusak lingkungan”. Rumusan ini dikatakan sebagai rumusan umum dan selanjutnya dijadikan dasar untuk menjelaskan perbuatan pidana lainnya yang bersifat khusus, baik dalam ketentuan dalam UUPPLH maupun dalam ketentuan undang-undang lain yang mengatur perlindungan hukum pidana bagi lingkungan hidup. Kata mencemarkan dengan pencemaran dan merusak dengan perusakan adalah memiliki makna substansi yang sama yaitu tercemarnya atau rusaknya lingkungan. Tetapi keduanya berbeda dalam memberikan penekanan mengenai suatu hal yakni dengan kalimat aktif dengan kalimat pasif dalam proses menimbulkan akibat.¹⁸⁰

Pengertian secara otentik mengenai istilah “pencemaran lingkungan hidup” dicantumkan pada Pasal 1 angka (12) UUPPLH adalah: “Masuknya atau dimasukkan makhluk hidup, zat, energi, dan atau komponen lain ke dalam lingkungan hidup oleh kegiatan manusia sehingga kualitasnya turun sampai ke tingkat tertentu yang menyebabkan lingkungan hidup tidak dapat berfungsi sesuai dengan peruntukannya”.

Adapun unsur dari pengertian “pencemaran lingkungan hidup” sebagaimana diatur dalam Pasal 1 angka (12) UUPPLH yaitu:

¹⁷⁸Syahrul Machmud, *Penegakan Hukum Lingkungan Indonesia*, 2012. Graha Ilmu, Hlm. 217.

¹⁷⁹Alvi Syahrin, *Beberapa Isu Hukum Lingkungan Kepidanaan*, Sofmedia, 2009, Hlm. 19

¹⁸⁰Muzakkir, *Aspek Hukum Pidana Lingkungan*, dalam Erman Rajagukguk dan Ridwan Khairandy, 2001, *Hukum Lingkungan Hidup Di Indonesia*, 75 tahun Koesnadi Hardjosoemantri Universitas Indonesia Jakarta, Hlm. 527.

1. Masuknya atau dimasukkannya makhluk hidup, zat, energi dan atau komponen lain ke dalam lingkungan.
2. Dilakukan oleh kegiatan manusia.
3. Menimbulkan penurunan “kualitas lingkungan” sampai pada tingkat tertentu yang menyebabkan lingkungan hidup tidak dapat berfungsi lagi sesuai dengan peruntukannya.

Pengertian istilah “perusakan lingkungan hidup” secara otentik dirumuskan dalam Pasal 1 angka (14) UUPPLH adalah sebagai berikut :

“Tindakan yang menimbulkan perubahan langsung atau tidak langsung terhadap sifat fisik dan atau hayatinya yang mengakibatkan lingkungan hidup tidak berfungsi lagi dalam menunjang pembangunan berkelanjutan” Berdasarkan Pasal 1 angka (14) UUPPLH yang memberikan pengertian secara otentik mengenai istilah “perusakan lingkungan hidup” di dalamnya terkandung unsur-unsur :

- a. Adanya tindakan.
- b. Menimbulkan perubahan langsung atau tidak langsung terhadap sifat fisik dan atau hayatinya.
- c. Mengakibatkan lingkungan hidup tidak berfungsi lagi dalam menunjang pembangunan yang berkelanjutan.

Teknik perumusan tindak pidana pencemaran dan atau perusakan lingkungan hidup yang luas dan abstrak, dapat memberi ruang gerak bagi penegak hukum untuk melakukan inovasi hukum dalam menafsirkan hukum pidana lingkungan hidup guna merespon perkembangan yang terjadi dalam masyarakat di bidang lingkungan hidup. Untuk tercapainya maksud tersebut diperlukan adanya pengetahuan hakim yang mendalam di bidang lingkungan hidup dan adanya semangat, kepedulian hakim untuk menegakkan hukum dan keadilan dalam melindungi lingkungan hidup.¹⁸¹

Berdasarkan Pasal 41 UUPPLH sampai dengan Pasal 44 UUPPLH ,tindak pidana lingkungan yaitu berupa :

1. Melakukan perbuatan yang mengakibatkan:
 - a. Pencemaran dan atau

¹⁸¹Alvi Syahrin,*Beberapa Issu Hukum Lingkungan tepidanaan*,PT.Sofmedia,2009,HLm.20

- b. Perusakan lingkungan hidup.¹⁸²
2. Melakukan perbuatan yang mengakibatkan pencemaran dan atau perusakan lingkungan hidup yang mengakibatkan orang mati atau luka berat.¹⁸³
3. Melakukan perbuatan melanggar ketentuan perundang-undangan berupa :
 - a. Melepaskan atau membuang zat, energi dan atau komponen lain yang berbahaya atau beracun masuk di dan atau ke dalam tanah , kedalam udara atau ke dalam air.
 - b. Impor, ekspor, memperdagangkan, mengangkut menyimpan bahan, menjalankan instalasi, yang dapat menimbulkan pencemaran dan atau perusakan lingkungan hidup dan atau membahayakan kesehatan umum.¹⁸⁴
4. Melakukan perbuatan berupa :
 - a. Memberikan informasi palsu atau
 - b. Menghilangkan informasi atau
 - c. Menyembunyikan informasi atau
 - d. Merusak informasi, yang diperlukan (dalam kaitannya dengan perbuatan angka 3), yang mana perbuatan ini dapat menimbulkan pencemaran dan atau perusakan lingkungan hidup atau membahayakan kesehatan umum atau nyawa orang lain .¹⁸⁵
5. Melakukan perbuatan pada angka 3 atau angka 4 yang mengakibatkan orang Mati atau luka berat.¹⁸⁶

Jika ditinjau dari perumusan tindak pidana, ketentuan Pasal 41-44 UUPPLH terdapat tindak pidana materiil yang menekankan pada perbuatan. Tindak pidana formiil yang menekankan pada perbuatan. Tindak pidana materiil dapat dilihat dari rumusan Pasal 41 dan Pasal 42 UUPPLH, sedangkan tindak pidana formiil dapat dilihat dari rumusan Pasal 43 dan Pasal 44 UUPPLH.

Dalam tindak pidana materiil perlu terlebih dahulu dibuktikan adanya akibat dalam hal ini terjadinya pencemaran dan atau kerusakan lingkungan. Pencemaran lingkungan terjadi karena masuknya atau dimasukkannya makhluk hidup, zat, energi dan atau komponen lain ke dalam lingkungan hidup oleh kegiatan manusia

¹⁸²Pasal 41 ayat (1) dan Pasal 42 ayat (1) UUPPLH.

¹⁸³Pasal 41 ayat (2) dan Pasal 42 ayat (2) UUPPLH.

¹⁸⁴Pasal 43 ayat (1) dan Pasal 44 ayat (1) UUPPLH.

¹⁸⁵Pasal 43 ayat (2) dan Pasal 44 ayat (1) UUPPLH.

¹⁸⁶Pasal 43 ayat (3) dan Pasal 44 ayat (2) UUPPLH.

sehingga kualitasnya turun sampai tingkat tertentu yang menyebabkan lingkungan hidup tidak dapat berfungsi sesuai dengan peruntukannya.¹⁸⁷

Selanjutnya, kerusakan lingkungan terjadi karena tindakan yang menimbulkan perubahan langsung atau tidak langsung terhadap fisik dan atau hayatinya yang mengakibatkan lingkungan hidup tidak berfungsi lagi dalam menunjang pembangunan berkelanjutan.¹⁸⁸

Dalam tindak pidana formil rumusan ketentuan pidana yang jika melanggar ketentuan peraturan perundang-undangan, maka telah dapat dinyatakan sebagai telah terjadi tindak pidana dan karenanya pelakunya dapat dijatuhi hukuman. Tindak pidana formil dapat digunakan untuk memperkuat sistem tindak pidana materiil jika tindak pidana materiil tersebut tidak berhasil mencapai target bagi pelaku yang melakukan tindak pidana yang berskala *ecological impact*. Artinya tindak pidana formil yang dapat digunakan bagi pelaku tindak pidana lingkungan yang sulit ditemukan bukti-bukti kausalitasnya.¹⁸⁹

Secara rinci UUPPLH memuat 19 bentuk perbuatan atau tindakan yang dapat dijatuhi sanksi hukum pidana, yaitu :¹⁹⁰

1. Sengaja melakukan perbuatan yang mengakibatkan dilampauinya baku mutu lingkungan;
2. Kelalaian mengakibatkan dilampauinya baku mutu lingkungan;
3. Melanggar baku mutu air limbah, baku mutu emisi, atau baku mutu gangguan;
4. Melepaskan dan/atau mengedarkan produk rekayasa genetic ke media lingkungan;
5. Pengelolaan limbah B3 tanpa izin;
6. Menghasilkan limbah B3 dan tidak melakukan pengelolaan;
7. Melakukan dumping limbah dan/atau bahan ke media lingkungan tanpa izin;
8. Memasukkan limbah ke dalam wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia;
9. Memasukkan limbah B3 ke dalam wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia;

¹⁸⁷Pasal 1 angka 12 UUPPLH.

¹⁸⁸Pasal 1 angka 14 UUPPLH.

¹⁸⁹Loc.Cit.Hlm.23.

¹⁹⁰ Syamsul Arifin , Aspek Hukum perlindungan & Pengelolaan Lingkungan Hidup.Medan Aria University Press.2014.

10. Memasukkan B3 yang dilarang menurut peraturan perundang-undangan ke dalam wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia;
11. Melakukan pembakaran lahan;
12. Melakukan usaha dan/ atau kegiatan tanpa memiliki izin lingkungan;
13. Menyusun AMDAL tanpa memiliki sertifikat kompetensi penyusun AMDAL;
14. Pejabat pemberi izin lingkungan yang menerbitkan izin lingkungan tanpa dilengkapi dengan amdal UKL-UPL;
15. Pejabat pemberi izin usaha dan/atau kegiatan tanpa dilengkapi dengan izin lingkungan;
16. Pejabat berwenang yang dengan sengaja tidak melakukan pengawasan terhadap ketaatan penanggung jawab usaha atas peraturan perundang undangan dan izin lingkungan;
17. Memberikan informasi palsu, menyesatkan yang diperlukan dalam kaitannya dengan pengawasan dan penegakan hukum lingkungan;
18. Penanggungjawab usaha dan/atau kegiatan yang tidak melaksanakan paksaan pemerintah;
19. Dengan sengaja mencegah, menghalang-halangi, atau menggagalkan pelaksanaan tugas PPNS –LH.

Dari 19 bentuk perbuatan yang dapat dijatuhi sanksi pidana, ada 3 (tiga) perbuatan pejabat yang diancam pidana penjara, yaitu :

Pertama, menerbitkan izin lingkungan tanpa dilengkapi dengan amdal atau UKL-UPL, diancam hukuman penjara paling lama 3(tiga) tahun dan denda paling banyak Rp.3.000.000.000,-(tiga miliar rupiah);

Kedua, menerbitkan izin usaha atau kegiatan tanpa dilengkapi dengan izin lingkungan, diancam hukuman penjara paling lama 3 (tiga) tahun dan denda paling banyak 3.000.000.000,-(tiga miliar rupiah);

Ketiga, dengan sengaja tidak melakukan pengawasan terhadap ketaatan penanggungjawab usaha atau kegiatan terhadap peraturan perundang undangan dan izin lingkungan yang mengakibatkan terjadinya pencemaran dan/atau kerusakan lingkungan yang mengakibatkan hilangnya nyawa manusia, diancam penjara paling

lama 1(satu) tahun atau denda paling banyak Rp.500.000.000,00(lima ratus juta rupiah).

Terdapatnya ancaman hukum pidana bagi pejabat (pusat maupun daerah), berkaitan dengan pelaksanaan tugas dan kewenangan pejabat tersebut berkaitan dengan perizinan dan pengawasan pengelolaan lingkungan, karena sebagai langkah pertama dalam upaya pencegahan terjadinya pencemaran dan/atau kerusakan hidup adalah penerapan perizinan lingkungan, yang merupakan penegakkan hukum administrasi untuk mewujudkan pembangunan yang berkelanjutan atau kegiatan usaha yang berwawasan lingkungan.

Dari ketentuan pasal-pasal di atas, tentang pidana (hukuman) yang diancamkan terhadap si pencemar dan/atau perusak lingkungan hidup serta kepada aparat atau instansi yang membidangi lingkungan hidup, yaitu hukuman yang dapat dijatuhkan kepada setiap pelaku yang melanggar Undang undang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup hanya ada dua bentuk pidana yang dapat dijatuhkan pada pelaku tindak pidana lingkungan yaitu hukuman penjara dan hukuman denda. Pelaku tindak pidana lingkungan hidup dipidana dengan pidana penjara paling singkat 1 (satu) tahun dan paling lama 15 (lima belas) tahun. Pidana denda yang besarnya mulai dari paling sedikit Rp.500.000.000,00(lima ratus juta rupiah) sampai dengan paling banyak Rp.15.000.000.000,00 (lima belas miliar rupiah).

Lebih lanjut terhadap penjatuhan sanksi pidana terhadap pelaku pencemaran dan/atau merusakkan lingkungan hidup berdasarkan wawancara dengan Prof.Syamsul Arifin,SH.MH, pakar lingkungan hidup dan dosen Fakultas Hukum Universitas Sumatera Utara mengatakan bahwa sistem penjatuhan sanksi pidana sudah saatnya di jatuhkan sebagai sanksi utama bukan lagi sebagai sanksi terakhir setelah sanksi lain dijatuhkan agar pelaku pencemaran dan/atau kerusakan lingkungan jera meskipun dalam hal hal tertentu sistem penjatuhan *primum remidium* ini tidak bisa dilaksanakan sebagaimana yang telah diatur dalam Pasal 100 UUPPLH.

Lebih lanjut Prof.Syamsul Arifin mengatakan sbb;

Ultimum remidium sebagai upaya terakhir atau penjatuhan pidana jika sanksi hukum lainnya,(administratif dan Perdata) terbukti tidak memadai dalam menanggulangi kasus lingkungan hidup. UUPPLH, dalam penjelasan umumnya,

hanya memandang Hukum pidana sebagai upaya terakhir bagi tindak pidana formil tertentu, yaitu pemidanaan terhadap pelanggaran baku mutu air limbah, dan lain lainnya sebagaimana yang diatur dalam Pasal 100 UUPPLH. Sementara untuk tindak pidana lingkungan yang lainnya, tidak berlaku Azas Ultimum remidium yang diberlakukan, sudah saatnya azas primum remidium (mendahulukan pelaksanaan penegakkan hukum pidana dari pada penegakkan hukum administrasi dan perdata).

Meskipun menurut Febriani Rahmawati, dalam tulisannya yang diberi judul Penerapan Azas Hukum Pidana Sebagai Primum Remidium Dalam Penegakan Hukum Atas Perkara Hukum Lingkungan Menurut Undang Undang No.32 Tahun 2009 Tentang Perlindungan Dan Pengelolaan Lingkungan Hidup. Pada kesimpulannya menyatakan sbb :

1. Penerapan sanksi pidana sebagai azas primum remidium dalam rangka mencegah dan menanggulangi terjadinya tindak pidana lingkungan Hidup(Undang Undang No.32 Tahun 2009 tentang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup) dalam penerapannya masih sangat minim, hal ini terlihat dalam praktek putusan-putusan pengadilan negeri yang lebih mengedepankan instrumen hukum administrasi dan instrumen hukum perdata sehingga -pelaku tindak pidana lingkungan hidup tidak jera atas perbuatan perbuatannya yang merugikan masyarakat (pencemaran dan merusakkan lingkungan hidup);
2. Permasalahan yang terjadi dalam penerapan azas primum remidium sebagai prioritas utama dalam penegakkan hukum lingkungan dalam rangka Pencegahan dan penanggulangan tindak pidana lingkungan hidup antara lain :
 - a. Tidak tersentuhnya korporasi yang melakukan tindak pidana lingkungan hidup (*corporate crime*);
 - b. Integritas moral aparat penegak hukum dalam pencegahan dan pembrantasan tindak pidana lingkungan hidup;
 - c. Kurangnya kesadaran dari masyarakat dan aparat pemerintah dalam mencegah dan memberantas tindak pidana lingkungan hidup;
 - d. Perlunya Integralitas antara criminal policy dan social policy;

- e. Integralitas antara penanggulangan kejahatan dengan penal policy dan non penal policy.

Selanjutnya Muladi, dalam bukunya berpendapat, bahwa mengingat semakin pesatnya perkembangan kualitas kejahatan yang semakin canggih dan seringkali mempunyai dampak internasional atau transnasional, maka tampaknya pandangan yang menempatkan sarana hukum pidana hanya digunakan sebagai upaya terakhir (*ultimum remedium*) telah begeser. Apalagi kejahatan dibidang lingkungan dalam bentuk *illegal disposal of dangerous waste* di pelbagai negara sudah menjurus kearah kejahatan transnasional yang terorganisir (*organized transnational crime*) dan dikategorikan sebagai *International crime* di samping 21 kejahatan yang lain, karena menyebabkan “*inderect threat to world peace and security conduct including or affecting citizens of more than one state*”. Sehingga memerlukan metode kerjasama antar negara untuk penanggulangannya.

Lebih lanjut Prof Alvi Syahrin,SH dalam buku Penegakan Hukum Lingkungan di Indonesia, mengatakan Berkaitan dengan azas subsidiaritas yang diubah menjadi azas *ultimum remedium* dalam rangka praktik penegakan hukum pidana Indonesia. Berkaitan dengan azas subsidiaritas terdapat kata hendaknya pada penjelasan UUPPLH, Prof DR.Alvin Syahrin berpendapat bahwa kata tersebut diartikan sebagai suatu yang tidak wajib, bersifat anjuran, sehingga bisa saja bersifat anjuran sehingga bisa saja mendahulukan pelaksanaan penegakan hukum pidana(*primum remedium*), apalagi jika dikaitkan dengan kewajiban setiap orang untuk melakukan pengelolaan dan dirumuskannya alasan limitatif dalam memberlakukan ketentuan pidana, serta dampak yang ditimbulkan oleh terjadinya pelanggaran serta dampak yang ditimbulkan oleh terjadinya pelanggaran lingkungan cukup luas. Efektif atau tidaknya sanksi-sanksi hukum lain tidak digabungkan sebagai prasarat untuk menempuh prosedur pidana. Kapan prosedur pidana didayagunakan oleh polisi (atau PPNS) dan jaksa tergantung pada situasi dan kondisi masyarakat atau dampak nyata perbuatan pelaku terhadap masyarakat dengan tetap mempertimbangkan keadaan keadaan yang dijabarkan dalam penjelasan UUPPLH.

Lebih lanjut menurut Alvin Syahrin dalil *ultimum remedium* dapat dikesampingkan dalam hal tindak pidana yang dilakukan merupakan suatu

pelanggaran terhadap hak subjektif maupun kepentingan masyarakat luas, misalnya “pelanggaran terhadap” hak atas lingkungan hidup yang baik dan sehat” dan dikaitkan dengan “kewajiban untuk melindungi lingkungan hidup” berarti lingkungan hidup sumber dayanya merupakan kekayaan bersama yang dapat digunakan setiap orang yang harus dijaga untuk kepentingan masyarakat dan untuk generasi yang akan datang. Perlindungan lingkungan hidup dan sumber daya alamnya mempunyai tujuan ganda yaitu melayani kepentingan masyarakat secara keseluruhan dan melayani kepentingan-kepentingan individu.

Dari hasil wawancara penulis dengan para pakar lingkungan yang dijadikan responden dalam kajian ini mengatakan bahwa sudah saatnya penerapan sanksi pidana dijatuhkan terlebih dahulu (*primum remidium*) baru sanksi administrasi dan perdata. Apabila ini diterapkan akan membuat pelaku pencemaran dan atau kerusakan lingkungan jera sehingga tujuan pembangunan yang berwawasan lingkungan untuk menyelamatkan umat yang hidup dipermukaan bumi akan tercapai.

Kesimpulan dan Saran

1. Penjatuhan sanksi pidana terhadap pelaku pencemaran dan atau kerusakan lingkungan hidup dengan sistem penjatuhan sanksi pidana dengan dalil sanksi pidana (*ultimum remidium*) yang dijatuhkan setelah sanksi administrasi dan sanksi perdata menjadi sanksi pidana yang utama (*premium remidium*) menurut beberapa ahli hukum pidana sudah dapat diterapkan meskipun khusus terhadap tindak pidana lingkungan hidup yang mempunyai dampak pencemaran dan atau kerusakan lingkungan sangat luas;
2. Dalam penerapan sistem penjatuhan sanksi pidana dari ultimum remidium menjadi premium remidium masih dijumpai kendala kendala antara lain :
 - a. Tidak tersentuhnya korporasi yang melakukan tindak pidana lingkungan hidup (*corporate crime*);
 - b. Integritas moral aparat penegak hukum dalam pencegahan dan pemberantasan tindak pidana pencemaran dan atau kerusakan lingkungan hidup harus disiapkan untuk satu kata terlebih dahulu untuk kepentingan generasi yang akan datang:

- c. Kurangnya kesadaran dari masyarakat dan aparat pemerintah dalam mencegah dan memberantas pencemaran dan atau kerusakan lingkungan dengan penjatuhan sanksi pidana ;
 - d. Perlunya Integralitas antara criminal policy dan social policy;
 - e. Integritas antara penanggulangan kejahatan dengan penal policy dan non penal policy.
3. Upaya upaya yang dilakukan agar sistem ini dapat diterapkan dalam mencegah terjadinya pencemaran dan atau kerusakan lingkungan hidup antara lain :
- a. Pemerintah perlu segera melahirkan peraturan yang mejadi landasan diberlakukan sistem penjatuhan sanksi pidana lingkungan hidup ini dari ultimum menjadi rimum remidium:
 - b. Sosialisasi kepada pengusaha dan masyarakat terhadap sistem penjatuhan sanksi pidana dari ultimum remidium menjadi primium remidium.

Saran

- a. Perlu segera di bentuk aturan sistem penjatuhan sanksi pidana dengan dalil sanksi pidana (*ultimum remidium*) yang dijatuhkan setelah sanksi administrasi dan sanksi perdata menjadi sanksi pidana yang utama (*premium remidium*).
- b. Perlunya Integralitas antara criminal policy dan social policy
- c. Perlunya Integritas moral aparat penegak hukum dalam pencegahan dan pemberantasan tindak pidana pencemaran dan atau kerusakan lingkungan hidup

DAFTAR PUSTAKA

- Alvi Syahrin, 2009, *Beberapa Isu Hukum Lingkungan Kepidanaan*. Sofmedia.
- Lexy Moleong, 2005, *Metodologi Penelitian Kualitatif*. Remaja Rosdakarya Bandung.
- N.H.T. Siahaan, 2009, *Hukum Lingkungan*, Pancuran Alam.
- Sodikin, 2007. *Penegakan Hukum Lingkungan Tinjauan Atas Undang-Undang Nomor 23 Tahun 1997*.

Syamsul Arifin, Aspek Hukum perlindungan & Pengelolaan Lingkungan Hidup. Medan Aria University Press. 2014.

Syahrul Machmud, 2012, *Penegakan Hukum Lingkungan di Indonesia*. Graha Ilmu.

Sudarsono, 2007, Kamus Hukum, Rineka Cipta Jakarta.

Takdir Rahmadi, 2012, *Hukum Lingkungan di Indonesia*, Rajawali Press.

Tresna Sastrawijaya, 2000, *Pencemaran Lingkungan*. Rineka Cipta.

Undang-Undang Nomor 23 Tahun 1997 Tentang Pengelolaan Lingkungan Hidup

Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2009 Tentang Pengelolaan Lingkungan Hidup.

MODEL PENEGAKAN HUKUM TINDAK PIDANA PEMBAKARAN HUTAN GUNA MEWUJUDKAN *GREEN AND CLEAN POLICY*

Hartiwiningsih

Fakultas Hukum Universitas Sebelas Maret

hartiwi50@yahoo.com

Abstrak

Indonesia memiliki hutan nomor 5 terbesar di dunia, luas hutan mencapai 99,6 juta ha atau 52,3 % dari luas wilayah Indonesia. Kehidupan sosial ekonomi masyarakat Indonesia sangat tergantung pada hutan, dan sumber pendapatan negara yang terbesar juga berasal dari hutan. Namun tumpuan terhadap hutan sebagai sumber ekonomi masyarakat, devisa negara serta paru-paru dunia semakin sulit diharapkan. Hal ini disebabkan oleh alih fungsi lahan, perusakan dan penggundulan hutan secara liar dan pembakaran hutan secara ilegal yang semakin meningkat. Kondisi faktual menunjukkan luas hutan terbakar di seluruh Indonesia periode 1 Juli 2015 hingga 20 Oktober 2015 mencapai 2.089.911 hektar, dampak ekonomi akibat kebakaran hutan lebih dari Rp 221 triliun, sebanyak 24 orang meninggal dunia, dan lebih dari 600 ribu jiwa terjangkit Infeksi Saluran Pernafasan Atas (ISPA), serta 60 juta jiwa terpapar asap. Kejahatan pembakaran hutan masuk katagori kejahatan ekonomi karena menimbulkan kerugian ekonomi negara sangat besar, dikategorikan kejahatan *White Collar Crime*, *Corporate Crimes* dan *Extra Ordinary Crimes*, karena itu perlu penanganan yang luar biasa. Kondisi *existing* menunjukkan penegakan hukum tindak pidana pembakaran hutan telah dilakukan namun belum optimal, karena selama ini penegak hukum hanya menggunakan undang-undang yang berkaitan dengan lingkungan hidup, kenyataannya dalam kasus tindak pidana kebakaran hutan dimungkinkan ada tindak pidana lain seperti tindak pidana korupsi dan *money laundering*, oleh karena itu kajian terhadap permasalahan ini mendesak dilakukan. Tujuan penulisan ini ingin mengkaji lebih dalam model penegakan hukum tindak pidana pembakaran hutan melalui pendekatan *multidoors*, yaitu menggunakan beberapa peraturan perundang-undangan yang paling mungkin diterapkan seperti Undang-undang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup, Undang-undang Kehutanan, Undang-undang Tindak Pidana Korupsi, Undang-undang *Money Laundering* yang bersifat lintas kelembagaan dengan melibatkan KLHK, Kejaksaan Agung, Kepolisian, Pemerintah Daerah dan PPATK sebagai landasan *forest policy* guna mewujudkan *green and clean policy*. Selain itu akan mengidentifikasi model penegakan hukum tindak pidana pembakaran hutan yang telah dilakukan oleh KLHK, mengidentifikasi pemetaan pelaku dan modus operandi tindak pidana pembakaran hutan. Dengan kajian ini diharapkan dapat dirumuskan model penegakan hukum *multidoors* yang dapat mengatasi permasalahan penegakan pembakaran hutan yang terus meningkat. Metode penulisan berjenis empiris atau non doktrinal, yaitu penelitian yang melihat hukum tidak hanya dari kacamata perundang-undangan saja tapi melihat hukum dalam

implementasinya. Penulisan ini menggunakan data primer dan sekunder, yakni data primer diperoleh melalui wawancara mendalam, serta data sekunder diperoleh melalui studi kepustakaan, menggunakan pendekatan perundang-undangan. Analisis data dilakukan secara kualitatif dengan pendekatan induktif.

Kata kunci : Model Penegakan Hukum, Tindak Pidana Pembakaran Hutan, *Green and Clean Policy*

A. Latar Belakang Masalah

Indonesia, negara yang memiliki hutan nomor 5 terbesar di dunia, Brasil (1.800.000 mil), Republik Demokratik Kongo (683.400 mil), Indonesia (490.349 mil), Peru (289.576 mil) dan Kolombia (258.688 mil) (Kompas, 27 Oktober 2015). Luas kawasan hutan Indonesia mencapai 99,6 juta ha atau 52,3 % dari luas seluruh wilayah Indonesia (Statistik Kehutanan RI 2011 : 1) kehidupan sosial ekonomi dan sumber pendapatan negara yang terbesar berasal dari hutan. Namun tumpuan terhadap hutan sebagai sumber devisa negara serta paru-paru dunia semakin sulit diharapkan (Hartiwiningsih, 2013 : 435). Laju deforestasi hutan di Indonesia mencapai 1,6 sampai 2,1 juta ha per tahun dan tercatat sebagai negara ketiga tercepat di dunia yang mengalami deforestasi (Jurnal Hukum Lingkungan Indonesia Vol.1 Januari 2014). Setiap menit hutan Indonesia berkurang seluas 6 kali lapangan sepak bola, dengan kerugian setiap tahunnya mencapai 31 triliun rupiah (Fazrin Rahmadani dkk, 2009 : 2), dengan demikian hilangnya hutan Indonesia cukup signifikan, yaitu sekitar 130.000 km² setiap tahunnya, setara dengan luas negara Inggris (Agus Purnomo, 2012 : 3).

Kebakaran hutan tahun 2015 berdampak pada bidang ekonomi, kesehatan, sosial budaya, pengangguran, kemiskinan dan kerusakan lingkungan. Kajian Lembaga Penerbangan dan Antariksa Nasional mengestimasi luas hutan terbakar di seluruh Indonesia periode 1 Juli 2015 hingga 20 Oktober 2015 mencapai 2.089.911 hektar, meliputi areal terbakar di Sumut 1.836 hektar, Riau 43.190 hektar, Jambi 20.512 hektar, dan Babel 4.519 hektar. Lalu, Sumsel 68.948 hektar, Kalbar 16.136 hektar, Kalteng 26.664 hektar, Kaltim 5.196 hektar, Kaltara 1.533 hektar dan Kalsel 946 hektar dan Papua seluas 353.191 hektar (Kompas 31 Oktober 2015). Luas hutan tahun 2015 menurut BNPB, setara 32 kali wilayah Provinsi DKI Jakarta atau empat kali Pulau Bali. Pernyataan tersebut di dasarkan pada data Terra Modis per 20

Oktober tahun 2015. Total hutan yang terbakar seluas 2.089.911 hektare. ([www.cnnindonesia.com/nasional/20151030133801-2088437/bnpb-kebakaran-hutan-2015-seluas-32wilayah DKI-Jakarta](http://www.cnnindonesia.com/nasional/20151030133801-2088437/bnpb-kebakaran-hutan-2015-seluas-32wilayah-DKI-Jakarta)). 30 April 2015 jam 12.30 WIB. Menurut Center for International Forestry Research, dampak ekonomi mencapai lebih dari Rp221 triliun, tanaman terbakar, air tercemar, emisi, korban jiwa, biaya pemadaman hutan dan lahan yang mencapai triliunan rupiah dan juga penerbangan. Kabut asap membuat jarak pandang terbatas, ribuan penerbangan dibatalkan. Garuda Indonesia menyebutkan potensi kerugian yang dialami mencapai US\$8 juta atau Rp109 miliar, sampai 25 Oktober 2015 sejumlah 1.600 penerbangan batal. Dampak regional meluas karena kabut asap mencapai Filipina, Thailand, Singapura dan Malaysia. (www.bbc.com/Indonesia/berita/2015/10/151026/Indonesia-kabut-asap). 30 April 2015 Jam 15.00 WIB

Bidang kesehatan dampak kebakaran hutan mengakibatkan 24 orang meninggal dunia, lebih dari 600 ribu jiwa terjangkit Infeksi Saluran Pernafasan Atas (ISPA), 60 juta jiwa terpapar asap. ([nasional.republika.co.id/berita-nasional/umum/15/12/20/n2ms823597 bnpb-catat-kerugian-akibat-kebakaran-hutan-2015-rp-221-triliun](http://nasional.republika.co.id/berita-nasional/umum/15/12/20/n2ms823597-bnpb-catat-kerugian-akibat-kebakaran-hutan-2015-rp-221-triliun)). 30 April 2015 jam 15.50 WIB. Menurut Bank Dunia, Kebakaran hutan memicu lonjakan pengangguran dan kemiskinan, mencapai 6,2 persen pada tahun 2015. (www.rappler.com/indonesia/ekonomi/116039-bank-dunia-indonesia-economic-quartely-desember-2015). 30 April 2015 jam 15.55 WIB. KLHK mengakui kebakaran hutan disebabkan 99% akibat manusia, dilakukan karena alasan ekonomis, lebih cepat, lebih mudah dibandingkan menyiapkan lahan tanpa bakar. Pada masyarakat hukum adat di Indonesia, praktik ini sudah berlangsung lama. Permasalahan muncul ketika praktik pembakaran diikuti oleh para perusahaan besar dengan memanfaatkan musim kebakaran dan El-Nino. Modus pembakaran ini tidak lepas dari hitungan untung-rugi perusahaan tanpa memperdulikan dampak kerusakan yang ditimbulkan. Kepala BNPB menyatakan dengan biaya pembukaan lahan perusahaan dengan cara dibakar hanya membutuhkan Rp 600-800 ribu per hektare, sedangkan tanpa membakar butuh Rp 3,4 juta per hektare. Harga lahan melonjak setelah dibakar. Hasil penelitian dari The Center for International Forestry Research, harga lahan sebelum dibakar adalah

Rp 8 juta dan setelah pembakaran menjadi 11 juta rupiah. Selain itu, muncul indikasi perusahaan melakukan pembakaran bukan hanya untuk land clearing atau penyiapan lahan, tetapi juga untuk mengklaim asuransi. Modus klaim asuransi dilakukan beberapa perusahaan ketika dalam hitungan ekonomi lahan tidak produktif kemudian dihanguskan dan klaim asuransi atas lahan tersebut digunakan untuk membuka kebun baru di wilayah lain. (<http://www.kontras.org/buletin/indo/20151112-buletin-laporan-kontras-tentang-asap-dan-residu-hak-sasi-jauhnya-pertanggungjawaban-negara>) 30 April 2016 Jam 23.00 WIB. Permasalahannya, KLHK belum mampu memetakan pelaku pembakaran hutan yang terjadi di tahun 2015, jumlah entitas pelaku kurang lebih 413 entitas dan 147 perusahaan, terdiri perseorangan maupun korporasi (KLHK Tahun 2015).

Hambatan selanjutnya, belum satupun pelaku pembakar hutan di tahun 2015, diproses di pengadilan dan mendapat putusan hakim yang tetap. Padahal kejahatan pembakaran hutan masuk kategori kejahatan *White Collar Crime*, *Corporate Crimes* dan *Extra Ordinary Crimes* karena itu perlu penanganan yang luar biasa (Hartiwiningsih, 2015). Kegagalan penegakan dapat dilihat, tahun 1998-2003 terdapat 49 kasus, hanya 2 kasus telah mendapat putusan pengadilan yaitu PT. Adei Plantation & Industry, terbukti membakar hutan seluas 40 hektar, vonis satu tahun penjara dan denda pidana 15 milyar rupiah, PT. National Sago Plantation membakar tiga ribu hektar, kerugian senilai 1,04 triliun rupiah, vonis bebas, denda dua milyar rupiah (Daryono, 2007). Penyebabnya, hakim tidak punya sertifikat lingkungan, dan ahli kebakaran hutan langka (News.ipb.ac.id/News/id/b04367b62775d5a80983110e0676db14/guru-besar-kehutanan-ipb-jerat-pembakar-hutan-dengan-pasalberlapis.html) 30 April 2016 jam 23.05 WIB. Dilihat aspek norma terdapat kelemahan Pasal 69 ayat 2 UU PPLH, memperbolehkan membuka lahan dengan cara membakar hutan. Ketentuan Pasal 69 ayat 2 tersebut, dijadikan dasar oleh para pemangku kepentingan di daerah untuk membuat aturan-aturan pelaksana yang memperbolehkan membuka lahan dengan cara membakar hutan, salah satunya Peraturan Gubernur Kalimantan Tengah Nomor 15 Tahun 2010 Tentang Pedoman Pembukaan Lahan dan Pekarangan Bagi Masyarakat di Kalimantan Tengah yang membolehkan

pembakaran hutan sampai 5 hektar. UU Kehutanan juga belum memberikan perhatian memadai upaya penanggulangan kebakaran. Contoh larangan membakar hutan dapat dimentahkan untuk tujuan-tujuan khusus sepanjang mendapat izin dari pejabat yang berwenang (Pasal 50 ayat 3 huruf d). Demikian halnya dengan Peraturan Pemerintah No. 6 tahun 1999 tentang Pengusahaan Hutan dan Pemungutan Hasil Hutan pada Hutan Produksi tidak ada norma yang mengatur pencegahan kebakaran hutan dalam konteks pengusahaan hutan.

Berangkat dari permasalahan tersebut peneliti tertarik untuk melakukan kajian dan analisis mendalam dengan mengajukan beberapa permasalahan sebagai berikut : ingin mengkaji lebih dalam model penegakan hukum tindak pidana pembakaran hutan melalui pendekatan *multidoors*, yaitu menggunakan beberapa peraturan perundang-undangan yang paling mungkin diterapkan seperti Undang-undang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup, Undang-undang Kehutanan, Undang-undang Tindak Pidana Korupsi, Undang-undang *Money Laundering* yang bersifat lintas kelembagaan dengan melibatkan KLHK, Kejaksaan Agung, Kepolisian, Pemerintah Daerah dan PPATK sebagai landasan *forest policy* guna mewujudkan *green and clean policy*. Selain itu akan mengidentifikasi model penegakan hukum tindak pidana pembakaran hutan yang telah dilakukan oleh KLHK, mengidentifikasi pemetaan pelaku dan modus operandi tindak pidana pembakaran hutan. Dengan kajian ini diharapkan dapat dirumuskan model penegakan hukum multidoors yang dapat mengatasi permasalahan penegakan pembakaran hutan yang terus meningkat. Berdasarkan hal-hal tersebut diatas maka peneliti tertarik untuk melakukan penelitian dengan judul : Model Penegakan Hukum Tindak Pidana Pembakaran Hutan Guna Mewujudkan Green and Clean Policy

B. Tujuan Penelitian

1. Mengidentifikasi model penegakan hukum tindak pidana pembakaran hutan yang telah dilakukan oleh KLHK, mengidentifikasi pemetaan pelaku dan modus operandi tindak pidana pembakaran hutan
2. Merumuskan model kebijakan penegakan hukum tindak pidana pembakaran hutan yang progresif melalui pendekatan multidoor dan lintas sektoral, sebagai

landasan *forest policy* Kementerian Lingkungan Hidup dan Kehutanan (KLHK) Guna Mewujudkan *Green and Clean Policy*.

C. Metode Penelitian

Jenis penelitian empiris, yaitu penelitian yang melihat hukum tidak hanya dari kacamata perundang-undangan saja tapi melihat hukum dalam implementasinya. (Soetandyo Wignyosoebroto, 2002 : 194) Data yang dibutuhkan primer dan sekunder. Data primer diperoleh dengan cara wawancara mendalam, data sekunder diperoleh melalui studi kepustakaan. Pendekatan Penelitian menggunakan pendekatan perundang-undangan, (Peter Marzuki, 2005 : 93) dan pendekatan yuridis sosiologis, hukum disini bukan dikonsepskan sebagai rules tetapi sebagai regularities yang terjadi dalam kehidupan sehari-hari atau dalam alam pengalaman. (Setiono, 2005:22). Analisis Data dilakukan secara kualitatif, dengan pertimbangan. Pertama, menyesuaikan metode kualitatif lebih mudah apabila berhadapan dengan kenyataan ganda. Kedua, metode ini lebih dapat menyesuaikan diri dengan banyak penajaman pengaruh bersama dan terhadap pola-pola nilai yang dihadapi (Lexy Moleong, 2005 : 153). Model analisis kualitatif yang digunakan adalah dengan cara mengkaji obyek penelitian kemudian diproyeksikan pada standar norma-norma hukum/peraturan perundang-undangan yang berlaku ideal yang diharapkan selanjutnya ditafsirkan (diinterpretasikan) berdasar teori (theoretical interpretation) dan untuk kemudian ditarik generalisasi sebagai rumusan yang bersifat ideal (ius constitutum).

D. Pembahasan

1. Kondisi Faktual Penegakan Hukum Tindak Pidana Pembakaran Hutan Yang Telah Dilakukan Oleh KLHK.

a. Strategi Pemberantasan Kejahatan Kebakaran Hutan Dan Lahan

Pemberantasan kejahatan pembakaran hutan merupakan satu kegiatan yang terprogram dan terencana dalam suatu sistem. Dimulai dari kegiatan preemtif, preventif dan kegiatan penegakan. Kegiatan preventif salah satunya adalah pengawasan yang dilakukan kementerian KLHK, kemudian penilaian tingkat ketaatan dalam memenuhi aturan dan berbagai program di yang ditujukan guna

melakukan kegiatan pencegahan. Dari hasil kajian dan kegiatan pengawasan yang dilakukan secara periodik maka dihasilkan satu kondisi dimana tingkat kepatuhan perusahaan perkebunan sebagian besar 20 persen kurang patuh, 20 persen tidak patuh, 10 persen sangat tidak patuh dan 40 persen patuh. Selanjutnya hasil audit kepatuhan perusahaan kehutanan dapat dilihat sebagai berikut; 10 persen sangat tidak patuh, 20 persen tidak patuh, 20 persen kurang patuh, 10 persen cukup patuh dan 10 persen patuh. (KLHK RI, Tahun 2015)

Hasil temuan menunjukkan bahwa ketidak patuhan perusahaan baik perkebunan maupun kehutanan adalah sebagai berikut :

1. Pengawasan oleh Kabupaten /Kota Terhadap Perusahaan Tidak Dilakukan Secara Konsisten, hal ini menyebabkan Seluruh Perusahaan Menjalankan Kegiatan di Atas Gambut Dalam yang Rawan Kebakaran
2. Perlindungan Dayan Dukong Ekosistem Termasuk Gambut dalam RTRW Belum Memadai, berakibat Kemampuan Perusahaan Menjaga Konsesi Sebagai Salah Satu Kontributor Kebakaran Hutan dan Lahan rendah.
3. Pemerintah Daerah Tidak Mengetahui Secara Baik Seluruh Kewajiban Pencegahan dan Penanggulangan Kebakaran, hal ini disebabkan Kewajiban Pelaporan Perusahaan Tidak Dilakukan Dengan Baik Sehingga Deteksi Dini Tidak Dapat Dilakukan.
4. Dukungan PLTB Tidak Tersedia Dengan Baik, hal ini disebabkan Perusahaan Belum Memenuhi Kewajiban Hukum Minimum DalamRangka Pencegahan Kebakaran Hutan dan Lahan
5. Dukungan Pendanaan Sangat Terbatas
6. Ruang Lingkup Wilayah Kerja Saat Ini Terlalu Luas dan Tidak Sebanding Dengan Sumber Daya yang Dimiliki
7. Pemberdayaan Masyarakat Peduli Api Tidak Optimal (KLHK Tahun 2015)

b. Prasarat Efektivitas Penegakan Hukum

Penegakan hukum adalah suatu proses dimana hukum normatif diterapkan dalam kasus nyata, atau sering kita sebut sebagai penerapan hukum, atau bekerjanya hukum dalam masyarakat. Artinya bahwa hukum didalam bekerjanya sangat dipengaruhi oleh berbagai faktor seperti peraturan perundangan yang tersedia,

kesadaran hukum masyarakat, sarana prasarana yang tersedia, aparat penegak hukum yang handal dan kesadaran hukum masyarakat yang tinggi (Soerjono Soekanto, 1982). Selain itu penegakan hukum juga dipengaruhi oleh faktor-faktor personal dan sosial, seperti faktor ekonomi, budaya, politik, nepotisme, intervensi politik dan kekuasaan. (Chambliss dan Seidman, dalam Satjipto Rahardjo, Hal 27) Permasalahan lingkungan bukan merupakan permasalahan bangsa Indonesia saja, permasalahan ini telah menjadi permasalahan global, dan penyebabnya kegagalan di bidang penegakan kurang lebih hampir sama. Permasalahan klasik yang muncul adalah, kita sudah memiliki peraturan perundang-undangan yang sangat lengkap mulai dari UU yang bersifat nasional, global maupun sektoral. Sebagai contoh kebijakan yang bersifat nasional UU Kehutanan, UU Perlindungan dan Pengelolaan LH, UU Pencegahan dan Pemberantasan Perusakan Hutan, PP Pengusahaan Hutan dan Pemungutan Hasil Hutan Pada Hutan Hasil Produksi dan PP No. 4 Tahun 2001 Tentang Pengendalian Kerusakan dan/atau Pencemaran Lingkungan Hidup yg berkaitan dgn Kebakaran Hutan dan/atau Lahan. Kebijakan yang bersifat global seperti, konvensi – konvensi internasional antara lain, Deklarasi Stockholm, Swedia Thn 1972, Deklarasi Rio De Janeiro, Brazil Thn 1992 / KTT Bumi, KTT Pembangunan Berkelanjutan di Johannesburg Afsl Thn 2002, Bali Road Map Thn 2007 di Indonesia. Permasalahannya adalah terletak pada penegakan yang belum sesuai dengan harapan masyarakat atau penegakan hukum di bidang kebakaran hutan dan lahan belum optimal.

Penegakan hukum lingkungan dapat dilakukan melalui beberapa cara, yang pertama melalui sarana hukum perdata, sarana hukum pidana, dan sarana hukum administrasi negara serta melalui ADR. Di bidang hukum administrasi penyelesaian kasus kebakaran hutan dan lahan dapat didekati dengan Kemampuan untuk Mendeteksi, Kemampuan untuk Merespon, Kemampuan untuk Menghukum, Kemampuan untuk Membangun Persepsi. (Wasserman-INECE, 2008).

Selain itu penegakan di bidang administrasi yang dapat dilakukan oleh Pemerintah Daerah minimal harus memenuhi 8 syarat :

1. Legislasi /peraturan perundangan
2. Mekanisme dan Pelaksanaan Koordinasi
3. Pendelegasian Tugas dan Wewenang

4. Dukungan SDM
5. Sarana dan Prasarana
6. Sistem Pendeteksian dan Pengaduan Masyarakat
7. Anggaran
8. SOP

Kondisi faktual menunjukkan bahwa penegakan hukum di bidang kebakaran hutan dan lahan belum memenuhi kedelapan standar tersebut, penyebab yang paling menonjol adalah pelaksanaan koordinasi yang lemah, dukungan sumber daya manusia kurang memadai khususnya penyidik, penuntut dan hakim yang memiliki kualifikasi dan sertifikat lingkungan hidup masih kurang, khususnya di daerah-daerah yang sering terjadi kasus kebakaran hutan dan lahan. Penyebab lain yang sering terjadi adalah sistem pendeteksian terjadinya kebakaran hutan dan lahan baik dari pemilik perusahaan, masyarakat dan pengawas lingkungan masih rendah, anggaran yang tidak memadai dan sistem operasional prosedur yang belum jelas. Faktor-faktor tersebut antara lain yang menjadi penghambat dalam penegakan hukum kebakaran hutan dan lahan.

Penghambat lain dalam kasus tindak pidana kebakaran hutan dan lahan adalah :

1. Lemahnya koordinasi antar aparat penegak hukum
2. Rumusan delik dan sanksi yang tidak efektif dalam memberikan efek jera pada pelaku perusakan hutan
3. Korupsi dalam Sistem Peradilan
4. Belum adanya mekanisme pengaduan yang kredibel dengan dilengkapi perlindungan terhadap whistle blower
5. Pendekatan penegakan hukum cenderung masih konvensional (Penggunaan rezim hukum tunggal)

Kondisi tersebut diatas mengakibatkan belum optimalnya penegakan hukum tindak pidana pembakaran hutan dan lahan, dapat dilihat jumlah kasus kebakaran hutan dan lahan tahun 2009 sampai dengan tahun 2012 berjumlah 1844 kasus, yang sampai proses persidangan baru sejumlah 1549 kasus, dan yang berhasil diputus oleh pengadilan sejumlah 258 kasus. Pelakunya mayoritas pelaku

lapangan dan kecenderungan penggunaan satu delik. (Sumber : Kejaksaan Agung 2011, Direktorat Jendral PHKA 2012, Mahkamah Agung 2009, 2010 dan 2011)

c. Penegakan Hukum dan Modus Kejahatan Kebakaran Hutan dan Lahan

Pelaku pembakaran hutan dan lahan bisa Individu maupun korporasi maupun masyarakat. Modusnya adalah Membuka Lahan Untuk Perkebunan Di Dalam Kawasan Hutan Atau Gambut Dengan Cara Bakar. Selain itu, Membuka Lahan Untuk Perkebunan Di Wilayahnya Dengan Cara Bakar. Catatan : Dengan Pengecualian Masyarakat Yang Diatur Dalam UU PPLH).

Pelaku pembakaran hutan dan lahan selain individu maupun masyarakat maka yang sering terjadi pelakunya adalah Korporasi, Pengurus Korporasi & Pelaku Lapangan. Modusnya Membuka lahan dengan menggunakan jasa pihak ketiga. Membuka lahan dengan menggunakan masyarakat sehingga seakan-akan menjadi korban kebakaran di lahan yang akan diusahakan. Laki menyediakan sarana prasarana dan sistem sehingga kebakaran terjadi dan meluas di wilayahnya. Terhadap kasus seperti ini maka pendekatan penyelesaiannya adalah dengan menggunakan pendekatan sarana hukum administrasi dulu, dilanjutkan melalui sarana hukum perdata baru terakhir penegakan hukum pidana diletakkan bagian akhir dari suatu rangkaian penegakan hukum, apabila upaya-upaya administrasi dan perdata sudah dilakukan dan bila perlu ADR juga sudah dilakukan, baru sebagai ultimum remedium adalah hukum pidana.

Sebagaimana telah diulas diatas tentang kondisi faktual penegakan hukum kebakaran hutan dan lahan yang masih belum optimal karena berbagai hal yang menghambat, selanjutnya untuk bisa mengatasi kejahatan terhadap para pembakar hutan maka dalam proses penegakannya harus melibatkan beberapa peraturan perundangan-undangan sekaligus, karena didalam tindak pidana kebakaran hutan dan lahan sangat dimungkinkan adanya kejahatan lain, seperti korupsi, tindak pidana pencucian uang dan lain-lain dalam hal mencari perijinan dan konsesi. Karena itu perlu strategi, agar penegakan dapat dilakukan sekaligus, dengan menerapkan peraturan perundangan yang paling memungkinkan.

2. Penegakan Hukum Tindak Pidana Pembakaran Hutan Dan Lahan Dengan Pendekatan Multidoor

Pendekatan penegakan hukum Multidoor adalah penegakan atas rangkaian/gabungan tindak pidana terkait Sumber Daya Alam-Lingkungan Hidup (SDA-LH) di atas hutan dan lahan gambut yang mengandalkan berbagai peraturan perundangan antara lain, UU Kehutanan, UU Perkebunan, UU Pertambangan, UU Penataan Ruang, UU Lingkungan Hidup, UU Perpajakan, UU Tindak Pidana Korupsi, UU TP Pencucian Uang.

Mengapa diperlukan pengakan multidoor, hal ini disebabkan karena kejahatan di sektor kehutanan dan sumber daya alam merupakan kejahatan lintas sektor, keterbatasan peraturan perundang-undangan yang satu dapat diisi dengan peraturan perundang-undangan yang lain, kejahatan kehutanan hampir selalu dibarengi oleh pencucian uang, suap, gratifikasi dan penghindaran pajak. Adapun tujuan dan manfaat penegakan hukum melalui pendekatan multidoor adalah :

1. Sistem Penegakan Hukum Terpadu
2. Menghindarkan disparitas tuntutan pidana untuk perkara- perkara sejenis
3. Menghindari peluang lolosnya pelaku kejahatan
4. Efek Jera (deterrence)
5. Pertanggung jawaban Korporasi -Pemulihan Lingkungan (Hukuman Tambahan)
6. Kerjasama Internasional (*asset recovery*)
7. Pengembalian Kerugian Negara

Model penegakan hukum dengan pendekatan multidoor memberikan banyak keuntungan mengingat dalam proses penyidikan sumber daya alam melibatkan beberapa institusi penegakan hukum seperti Lemabaga Kejaksaan, Lembaga Kepolisian, dan Lembaga Kementerian Kehutan dan Lingkingan Hidup. Selain itu dalam proses penyidikan juga dimungkinkan melibatkan Lembaga KPK karena dimungkinkan adanya tindak pidan korupsi dan *White Collor Crime*, karena dimungkinkan adanya kejahatan lanjutan maka keterlibatan lembaga PPATK sangat urgen.

Penanganan kasus dimana pelakunya adalah korporasi maka pendekatan Pertanggungjawaban Pidana Korporasi yang diterapkan adalah bila pelakunya adalah pelaku lapangan maka yang diterapkan KUHP. Selanjutnya bila pelakunya

adalah pengurus korporasi maka yang diterapkan adalah Pasal 78 ayat 14 UU Kehutanan. Bila pelakunya adalah Korporasi dan/atau Pengurus Korporasi maka yang diterapkan Pasal 116 ayat 1 huruf a dan b PPLH, selain itu bisa mengacu kepada Peraturan jaksa Agung Nomor 28 Tahun 2014 terkait penanganan perkara dengan pendekatan pertanggungjawaban pidana korporasi.

Melaui pendekatan multidoor maka dapat dilakukan penyidikan dan penuntutan terhadap *Follow the asset* sekaligus terhadap *Follow the suspect*. Selain itu dapat menuntut sekaligus Pelaku Individual dan Pelaku Fungsional (Badan Hukum & Pimpinan Korporasi), melalui pendekatan *multidoor* juga dapat diberikan pemberatan hukuman karena dua tindak pidana dapat dituduhkan sekaligus dan dapat disidik dan dipidana sekaligus, dengan demikian upaya membangun *Island of Integrity (peer control)* dapat diwujudkan. Adapun faktor-faktor yang mempengaruhi efektivitas penerapan *multidoor* adalah sebagai berikut:

1. Pengelolaan aset yang profesional.
2. Strategi Penuntutan Yang Tepat. Contoh : penggunaan pendekatan dakwaan alternatif menyebabkan dipilihnya sanksi yang ringan oleh hakim (perkebunan dibandingkan kehutanan).
3. Sumber Daya Manusia Yang Mempunyai Kapasitas Dan Integritas. Contoh : masih jaranganya digunakan pendekatan pertanggungjawaban pidana korporasi; tingginya potensi suap terhadap aparat; *trading in influence* ; dan gratifikasi.
4. Legislasi Dan Kebijakan Yang Mendukung. Contoh : masih adanya regulasi internal kejaksaan yang menyebabkan tuntutan rendah.
5. Sistem Kelembagaan Yang Mendukung. Contoh : masih belum optimalnya pendekatan pencucian uang dalam kasus SDA-LH dengan masih dipisahkannya penanganan kasus kebakaran hutan dan lahan dengan kasus korupsi dan TPPU yang ada didalamnya.

Selain kelima poin tersebut maka didalam praktek para penegak hukum mulai dari polisi, jaksa, dan hakim serta pengacara harus mempunyai visi dan misi serta perpespsi yang sama karena didalam praktek dimungkinkan terjadi hal-hal yang rumit dan tidak diinginkan. Misalnya terdapat kasus tindak pidana pencucian uang pada kasus kebakaran hutan dan lahan, untuk dapat menerapkan pendekatan penegakan dengan *multidoor* maka penyidik harus mengacu pada Pasal 74 UU No.8

Tahun 2010 Tentang TPPU, dimana penyidika harus menyelidiki dan menyidik adanya unsur obyektif (*actus reus*) dan unsur subyektif (*mens rea*) yang terdapat pada Pasal 3, Pasal 4 dan Pasal 5 No.8 Tahun 2010 Tentang TPPU, dan mencari bukti tentang tindak pidana asalnya (*predicate offence*) sebagaimana ditentukan pada Pasal 2 ayat (1) yang terdiri dari 26 Jenis kejahatan dan juga untuk seluruh kejahatan yang ancaman pidanya 4 tahun keatas. Terkait tugas mencari bukti maka yang harus diperhatikan pada saat mencari bukti terkait unsur subyektif, yaitu mengetahui atau patut menduga, (*knowledge or reason to know*) dan unsur *intended* (dengan maksud) untuk menyamarkan (*concealing*) atau menyembunyikan (*disguising*) harta kekayaan yang berasal dari kejahatan agar tampak seolah-olah bersal dari kegiatan yang syah, dan yang paling sulit dibuktikan di sidang pengadilan adalah terdakwa mengetahui bahwa dana tersebut berasal dari hasil kejahatan dan terdakwa mengetahui tentang atau maksud untuk melakukan transaksi.

Permasalahan selanjutnya berkaitan dengan penuntutan yang dilakukan oleh jaksa penuntut umum dua kejahatan sekaligus harus dituntut di muka sidang pengadilan. Disini diperlukan profesionalitas penyidik dalam mengumpulkan alat bukti baik kejahatan asal maupun TPPUnya. JPU harus membuat surat dakwaan berkaitan dengan kejahatan pencucian uang yang dikaitkan dengan kejahatan asal tersebut disusun dalam dakwaan kumulatif dan tentu saja keduanya harus dibuktikan dan didakwakan sekaligus atau secara bersamaan, sebagaimana diatur dalam Pasal 75 UU TPPU. Berkaitan dengan masalah pembuktian terhadap dua kejahatan tersebut maka pada saat penyidikan tidak perlu dibuktikan terlebih dahulu *predicate offence*-nya, namun bila sudah di limpahkan ke JPU maka kejahatan asalnya harus sudah ada. Berkaitan dengan dakwaan jaksa yang harus disusun secara kumulatif, harus disosialisasikan pada para jaksa terutama di daerah bahwa antara Tindak Pidana Pembakaran hutan dan lahan (*predicate offence*) dan pencucian uang adalah dua kejahatan yang walaupun perbuatan pencucian uang selalu harus dikaitkan dengan *predicate offence*-nya, karena pencucian uang adalah suatu kejahatan yang disebut *follow up crimes* namun pencucian uang adalah kejahatan yang berdiri sendiri (*as a separate crime*), meskipun harus juga dipahami tidak mungkin tidak mungkin ada tindak pidana pencucian uang tanpa kejahatan asalnya.

Tugas jaksa harus membuktikan unsur subyektif. Pasal 3 yang terdiri unsur sengaja (*intention*), unsur mengetahui (*knowledge*) atau patut menduga (*reason to know*) dan dengan maksud (*intended*) yang dikaitkan dengan menyembunyikan atau menyamarkan. Dari dua unsur subyektif ini yang paling penting adalah patut menduga. Dalam membuktikan unsur patut menduga jaksa harus membuktikan bahwa pelaku mempunyai niat batin (unsur subyektif) yang terletak satu tahap di bawah *dolus eventualis* tetapi satu tahap di atas *culpa lata*. Patut menduga harus diartikan persis sama ketika membuktikan pada pasal 480 KUHP, yaitu berkaitan dengan teori *proparte dolus proparte culpa*. Setelah itu ada satu unsur subyektif lagi yang harus dibuktikan berdasarkan Pasal 3, yaitu dengan maksud untuk menyembunyikan atau menyamarkan asal usul hasil kejahatan. Untuk pembuktian ini juga sulit namun sebetulnya jaksa bisa menghubungkan bahwa apabila unsur sengaja dan patut menduga sudah dapat dibuktikan maka dengan sendirinya unsur *intended* ini terpenuhi.

Berhasil tidaknya penegakan tindak pidana pembakaran hutan dan lahan pada akhirnya ada di tangan hakim, tugas hakim berat karena harus membuktikan dua kejahatan sekaligus. Profesionalitas hakim sangat diperlukan untuk mengikuti semua sistem acara peradilan yang banyak menggunakan pendekatan pragmatis, misalnya adanya perlindungan saksi, adanya praktik acara pembalikan beban pembuktian (*the shifting of the burden of proof*). UU TPPU belum mengatur secara rinci tentang acara persidangan khusus untuk pembalikan beban pembuktian ini, tetapi di masa depan hal ini harus dilakukan. Selain tata cara yang ditentukan hakim juga harus sangat memahami bahwa mengingat penerapan pembalikan beban pembuktian pada dasarnya melanggar prinsip *non self incrimination*, maka harus ditekankan bahwa penerapan ini sangat terbatas pada tahap persidangan dan hanya untuk satu unsur bahwa terdakwa harus membuktikan harta kekayaan bukan berasal dari kejahatan. (Yenti Garnasih, 2016 : 6-9)

E. Penutup

Berdasarkan pembahasan yang telah dilakukan maka dapat disimpulkan hal-hal sebagai berikut :

1. Hasil kajian menunjukkan bahwa penegakan hukum yang dilakukan KLHK selama ini belum optimal dapat dilihat dimana tingkat kepatuhan perusahaan perkebunan sebagian besar 20 persen kurang patuh, 20 persen tidak patuh, 10 persen sangat tidak patuh dan 40 persen patuh. Selanjutnya hasil audit kepatuhan perusahaan kehutanan dapat dilihat sebagai berikut; 10 persen sangat tidak patuh, 20 persen tidak patuh, 20 persen kurang patuh, 10 persen cukup patuh dan 10 persen patuh. (KLHK RI, Tahun 2015). Hasil temuan menunjukkan bahwa ketidak patuhan perusahaan baik perkebunan maupun kehutanan adalah sebagai berikut : pengawasan oleh Kabupaten /Kota Terhadap Perusahaan Tidak Dilakukan Secara Konsisten, hal ini menyebabkan Seluruh Perusahaan Menjalankan Kegiatan di Atas Gambut Dalam yang Rawan Kebakaran; Perlindungan Dayan Dukung Ekosistem Termasuk Gambut dalam RTRW Belum Memadai, berakibat Kemampuan Perusahaan Menjaga Konsesi Sebagai Salah Satu Kontributor Kebakaran Hutan dan Lahan rendah; Pemerintah Daerah Tidak Mengetahui Secara Baik Seluruh Kewajiban Pencegahan dan Penanggulangan Kebakaran, hal ini disebabkan Kewajiban Pelaporan Perusahaan Tidak Dilakukan Dengan Baik Sehingga Deteksi Dini Tidak Dapat Dilakukan. Dukungan PLTB Tidak Tersedia Dengan Baik, hal ini disebabkan Perusahaan Belum Memenuhi Kewajiban Hukum Minimum Dalam Rangka Pencegahan Kebakaran Hutan dan Lahan; Dukungan Pendanaan Sangat Terbatas; Ruang Lingkup Wilayah Kerja Saat Ini Terlalu Luas dan Tidak Sebanding Dengan Sumber Daya yang Dimiliki; Pemberdayaan Masyarakat Peduli Api Tidak Optimal (KLHK Tahun 2015
2. Pendekatan penegakan hukum Multidoor adalah penegakan atas rangkaian/gabungan tindak pidana terkait Sumber Daya Alam-Lingkungan Hidup (SDA-LH) di atas hutan dan lahan gambut yang mengandalkan berbagai peraturan perundangan antara lain, UU Kehutanan, UU Perkebunan, UU Pertambangan, UU Penataan Ruang, UU Lingkungan Hidup, UU Perpajakan, UU Tindak Pidana Korupsi, UU TP Pencucian Uang. Penegakan multidoor, menjadi urgen mengingat kejahatan di sektor kehutanan dan lahan merupakan kejahatan lintas sektor, keterbatasan peraturan perundang-undangan yang satu dapat diisi dengan peraturan perundang-undangan yang lain, kejahatan

kehutanan hampir selalu dibarengi oleh pencucian uang, suap, gratifikasi dan penghindaran pajak. Adapun tujuan dan manfaat penegakan hukum melalui pendekatan multidoor adalah : Sistem Penegakan Hukum Terpadu; Menghindarkan disparitas tuntutan pidana untuk perkara- perkara sejenis; Menghindari peluang lolosnya pelaku kejahatan; Efek Jera (deterrence); Pertanggung jawaban Korporasi -Pemulihan Lingkungan (Hukuman Tambahan); Kerjasama Internasional (asset recovery) dan Pengembalian Kerugian Negara

F. Daftar Bacaan

- Daryono. 2007. *Pengalaman Penegakan Hukum Yang Berkaitan Dengan Kebakaran di Areal Perkebunan dan HTI Rawa Gambut*. Makalah
- Fazrin Rahmadani dan Zenwen Pador. 2009. *Manyatukan Asa, Memperkuat Tindakan*. IHSA-YLHBI-Kementerian Partnership, Jakarta.
- Muhammad Akib. 2012. *Politik Hukum Lingkungan*. PT. Raja Grafindo Persada. Jakarta.
- Hartiwiningsih, 1996, Penegakan hukum Lingkungan Untuk Mengantisipasi Tindak Pidana Lingkungan Yang dilakukan Korporasi. Hasil Penelitian (Thesis)
- Hartiwiningsih. 2007. *Kebijakan Hukum Pidana untuk Menanggulangi Permasalahan Lingkungan Hidup di Indonesia*. Hasil Penelitian (Disertasi)
- Hartiwiningsih. 2008. *Faktor-Faktor Yang Mempengaruhi Proses Penegakan Hukum Pidana Lingkungan Hidup*. Hasil Penelitian
- Hartiwiningsih. 2008. *Pendapat Ahli Dalam Perkara Pidana (Studi Mengenai Kedudukan dan Peran Ahli Dalam Peradilan Tindak Pidana Khusus)*. Hasil Penelitian
- Hartiwiningsih. 2009. *Problema Penegakan Hukum Pidana Lingkungan Hidup di Indonesia*. UNS Press, Surakarta. Buku Pengukuhan Guru Besar

- Hartiwiningsih. 2010. *Model Mediasi Pidana (Penal Mediation) dalam Penyelesaian Sengketa Lingkungan Hidup Beraspek Pidana di Luar Pengadilan*. Hasil penelitian
- Hartiwiningsih. 2010. *Model Formulasi Legal Drafting Perda Berbasis Green Legislation dalam Rangka Praktik Tata Kelola Pemerintahan di Daerah*. Hasil penelitian
- Hartiwiningsih. 2013. *Problema Penegakan Hukum Pidana Lingkungan Hidup dan Upaya Penanggulangannya*. Prosiding Seminar Nasional & Kongres Pembina Hukum Lingkungan Se-Indonesia : Perkembangan Hukum Lingkungan Kini Dan Masa Depan
- Hartiwiningsih. 2013. *Model Rekonstruksi Legal Drafting Regulasi Delapan DAS Prioritas di Jabodetabek Dalam Rangka Pengembangan Praktek-Praktek Tata Kelola DAS Terpadu Menuju Green Governance*. Hasil Penelitian
- Hartiwiningsih. 2013. *Urgensi Pelestarian Cagar Budaya Kota Surakarta Dalam Rangka Tata Kelola Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup yang Baik di Daerah*. Hasil Penelitian
- Hartiwiningsih, dkk. 2014. *Evaluasi Kebijakan PROPER oleh Kementerian Lingkungan Hidup Dalam rangka Mewujudkan Criminal Law Enforcement Dibidang Lingkungan Hidup Menuju Green Corporate*. Hasil Penelitian
- Hartiwiningsih dkk. 2015. *Model Sistem Peradilan Pidana Terpadu Dalam Menanggulangi Tindak Pidana Pembakaran Hutan Yang Dilakukan Oleh Korporasi Dalam Rangka Mewujudkan Criminal Law Enforcement menuju Good Forest Governance and Green Corporate (Studi Kasus di Propinsi Riau)*. Hasil Penelitian
- Charle Victor Barber, James Schweithelm, *Trial By Fire Forest And Forestry Policy In Indonesia Era Of Crisis And Reform*, World Resources Institute Forest Frontiers Initiative In Colaboration With WWF- Indonesia & Telapak Indonesia Foundation)
- Jurnal Forest Watch Indonesia Edisi Pertama 2011 ISBN 978-978-96730-1-5
- Jurnal Hukum Lingkungan Indonesia Vol.1 Januari 2014.
- Laporan Forest Watch Indonesia, 2001

- Lexy J Moleong. 2005. *Metodologi Penelitian Kualitatif*. Bandung : PT Remaja Rodakaya
- Peter Mahmud Marzuki. 2008. *Penelitian Hukum*. Jakarta : Kencana Prenada Media Group
- Setiono. 2005. *Pemahaman Metodologi Penelitian Hukum*. Surakarta : UNS Press
- Soetandyo Wignyosoebroto. 2002. *Hukum Paradigma Metode dan Dinamika Masalahnya*. Jakarta : Elsam dan Huma
- Syahrul Machmud. 2012. *Problematisasi Penerapan Delik Formil dalam Perspektif Penegakan Hukum Pidana Lingkungan di Indonesia*. CV Mandar Maju. Bandung.
- W. Gulo. 2002. *Metodologi Penelitian*. Jakarta : PT Gramedia Widiarana Indonesia
- Undang-Undang Nomor 41 Tahun 1999 tentang Kehutanan
- Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2009 tentang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup
- UU Nomor 18 Tahun 2013 Tentang Pencegahan dan Pemberantasan Perusakan Hutan
- PP Nomor 6 Tahun 1999 Tentang Pengusahaan Hutan dan Pemungutan Hasil Hutan Pada Hutan Produksi.
- www.cnnindonesia.com/nasional/20151030133801-2088437/bnpb-kebakaran-hutan-2015-seluas-32-wilayah-dki-jakarta, 30 April 2015 jam 12.30 WIB
- www.bbc.com/Indonesia/berita/2015/10/151026/Indonesia-kabut-asap, 30 April 2015 Jam 15.00 WIB
- nasional.republika.co.id/berita_nasional/umum/15/12/20/n2ms823597_bnpb-catat-kerugian-akibat-kebakaran-hutan-2015-rp-221-triliun, 30 April 2015 jam 15.50 WIB
- www.rappler.com/indonesia/ekonomi/116039-bank-dunia-indonesia-economic-quartely-desember-2015, 30 April 2015 jam 15.55 WIB
- <http://www.kontras.org/buletin/indo/20151112-buletin-laporan-kontras-tentang-asap-dan-residu-hak-sasi-jauhnya-pertanggungjawaban-negara>, 30 April 2016 Jam 23. 00 WIB.
- News.ipb.ac.id/News/id/b04367b62775d5a80983110e0676db14/guru-besar-kehutanan-ipb-jerat-pembakar-hutan-dengan-pasalberlapis.html, 30 April 2016 jam 23.05 WIB
- Kompas, 27 Oktober 2015
- Kompas, 31 Oktober 2015

HARMONISASI PENGATURAN MATERI MUATAN PERATURAN DAERAH KOTA TARAKAN TENTANG LARANGAN DAN PENGAWASAN HUTAN MANGROVE

Aditia Syaprillah dan Muh. Ilham Agang
Fakultas Hukum Universitas Borneo Tarakan

ABSTRAK

Ekosistem mangrove di Kota Tarakan banyak mengalami kerusakan dan pengurangan diberbagai tempat. Mangrove yang berada di pantai barat Pulau Tarakan semakin menipis disebabkan oleh kegiatan manusia yang mengkonversi menjadi permukiman dan pertambakan. Pemerintah Kota Tarakan pada tahun 2002 telah melakukan upaya pencegahan kerusakan hutan mangrove dengan membentuk Peraturan Daerah Nomor 4 Tahun 2002 tentang Larangan dan pengawasan Hutan Mangrove, mengatasi masalah kerusakan hutan mangrove di Kota Tarakan salah satunya ialah memperbaiki hukum (baca: peraturan daerah) yang tidak terlaksana secara efektif, efisien dan hukum tidak dapat berfungsi untuk memberikan pedoman berperilaku kepada masyarakat disekitar hutan mangrove tersebut. penelitian ini akan mencoba untuk menjawab pertanyaan, yaitu *pertama* apakah materi muatan Peraturan Daerah Nomor 4 Tahun 2002 tentang Larangan dan Pengawasan Hutan Mangrove Kota Tarakan telah berdasarkan pada perundang-undangan terkait dan *kedua* bagaimana upaya harmonisasi materi muatan Peraturan Daerah Nomor 4 Tahun 2002 tentang Larangan dan Pengawasan Hutan Mangrove Kota Tarakan. Menurut penulis Perda tentang larangan dan pengawasan hutan mangrove di Kota Tarakan tersebut sudah tergolong tidak ideal lagi untuk diterapkan di era otonomi daerah sekarang. Ditinjau dari urusan rumah tangga otonomi daerah urusan mengenai bidang kehutanan yang berwenang adalah Pemerintah Provinsi Kalimantan Utara, Selain itu juga perlunya penyesuaian dengan teknik penyusunan peraturan perundang-undangan sebagaimana telah diatur oleh UU No. 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, dan Permendagri No. 80 Tahun 2016 tentang Produk Hukum Daerah.

Penelitian ini focus pada harmonisasi suatu peraturan perundang-undangan (baca: Peraturan Daerah) tidak mengkaji dari proses pembentukannya, melainkan dari peraturan perundang-undangan yang sudah ditetapkan, sebagaimana mestinya. Diawali dengan menginventarisasi beberapa peraturan perundangannya yang terkait dengan pengaturan pengelolaan dan perlindungan hutan mangrove. antara lain Kehutanan, Konservasi sumber daya hayati, Penataan ruang, dan Pengelolaan Wilayah pesisir dan pulau-pulau kecil. Dan Materi muatan tentang larangan dan pengawasan hutan mangrove di Kota Tarakan merupakan bagian dari penyelenggaraan otonomi daerah dan merupakan penjabaran lebih lanjut peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi.

Kata Kunci: Peraturan daerah, Materi muatan dan Hutan Mangrove

A. Pendahuluan

Hutan mangrove merupakan ekosistem utama pendukung kehidupan penting di wilayah pesisir dan lautan. hutan mangrove di Indonesia mempunyai keanekaragaman hayati tertinggi di dunia dengan jumlah total spesies sebanyak 89, terdiri dari 35 spesies tanaman, 9 spesies perdu, 9 spesies liana, 29 spesies epifit dan 2 spesies parasitik. Tingginya keanekaragaman hayati hutan mangrove ini merupakan aset yang sangat berharga tidak saja dilihat dari fungsi ekologinya tetapi juga dari fungsi ekonominya.¹⁹¹

Secara umum, kondisi hutan mangrove di Indonesia sangat memprihatkan. Kerusakan terjadi dari tahun ke tahun dan terus meningkat. Fakta ini mempertegas keadaan bahwa luas hutan mangrove di Indonesia semakin berkurang. Berdasarkan survey Kementerian Kehutanan tahun 2006 luas hutan mangrove Indonesia adalah 7,7 juta hektar. Berdasarkan survey lanjutan pada 2010, luas hutan mangrove Indonesia tersisa sekitar 3 juta hektare.¹⁹² Sedangkan menurut data statistik dari Kementerian Kelautan dan Perikanan tahun 2011, degradasi hutan mangrove mencapai 70%, yakni 4,826 juta hektare dari total luas hutan mangrove Indonesia seluas 6,798 juta hektare.¹⁹³

Kota Tarakan mempunyai luas wilayah ± 65.733 Ha, terdiri atas wilayah daratan seluas ± 25.080 Ha dan wilayah lautan seluas ± 40.653 Ha.¹⁹⁴ Ekosistem hutan mangrove termasuk dalam ruang terbuka hijau yang terdapat di Kelurahan Karang Rejo, Kelurahan Karang Anyar Pantai, Kelurahan Karang Harapan, Kelurahan Sebengkok, Kelurahan Selumit Pantai, Kelurahan Pamusian, Kelurahan Lingkas Ujung, Kelurahan Mamburungan dan Kelurahan Pantai Amal, Kelurahan Juata Laut dan Kelurahan Juata Permai dengan luas lahan hutan mangrove dengan total 1,119.30 Ha/4,46%.¹⁹⁵

¹⁹¹. Rokhmin Dahuri, et al, *Pengelolaan Sumber Daya Wilayah Pesisir dan Lautan Secara Terpadu*, Balai Pustaka, Jakarta, 2015, hlm 83

¹⁹². Purwowibowo dan Nur Dyah Gianawati, *Kearifan Lokal Dalam Pelestarian Hutan Mangrove Melalui Community Development*, dalam Jurnal Bina Hukum Lingkungan, Volume 1, Nomor 1, Oktober 2016, hlm. 60

¹⁹³. *Ibid*

¹⁹⁴. Pasal 2 ayat (3) Peraturan Daerah Kota Tarakan Nomor 4 Tahun 2012 tentang Rencana Tata Ruang Wilayah Kota Tarakan Tahun 2012 – 2032.

¹⁹⁵. Lampiran IV Peraturan Daerah Kota Tarakan Nomor 4 Tahun 2012 tentang Rencana Tata Ruang Wilayah Kota Tarakan Tahun 2012 – 2032.

Ekosistem mangrove di Kota Tarakan banyak mengalami kerusakan dan pengurangan diberbagai tempat. Mangrove yang berada di pantai barat Pulau Tarakan semakin menipis disebabkan oleh kegiatan manusia yang mengkonversi menjadi permukiman dan pertambakan. Sedangkan mangrove di pantai timur banyak mengalami kerusakan akibat dari kegiatan manusia (sebagai contoh: sebagian besar masyarakat di wilayah pantai amal Tarakan Timur berprofesi sebagai petani rumput laut, dan lahan hutan mangrove di kawasan pesisir itu beralih fungsi (*konversi*) menjadi tempat penjemuran rumput laut) dan faktor alam yaitu abrasi.

Kawasan hutan mangrove yang berada di Kelurahan Mamburungan yang mana menjadikan alih fungsi lahan di kawasan hutan mangrove dengan mendirikan rumah di kawasan hutan mangrove serta mendirikan tambak-tambak untuk menjaring ikan di kawasan hutan mangrove dengan memanfaatkan kayu mangrove dengan melakukan penebangan pohon bakau untuk dijadikan tombak-tombak penyanggah tambak.¹⁹⁶ Rusaknya kawasan hutan mangrove sebagian besar dilakukan oleh perilaku manusia yang tidak menyadari sepenuhnya bahwa alam semesta dengan seluruhnya isinya baik yang berwujud maupun tidak berwujud, merupakan ciptaan Tuhan Yang Maha Esa yang hanya diperuntukan untuk manusia dan makhluk ciptaan Tuhan lainnya.

Untuk mengetahui lebih jelas kondisi hutan mangrove di Kota Tarakan dapat dilihat di bawah ini.

Tabel 1. Kondisi Hutan Mangrove Kota Tarakan

Kondisi Baik	Sedang	Rusak	Luas Total
900 Ha	70 Ha	56 Ha	1.026 Ha

Sumber: Tabel Data Kelautan, Pesisir dan Pulau-Pulau Kecil, Dinas Kelautan dan Perikanan Kota Tarakan, 2014

Pemerintah Kota Tarakan pada tahun 2002 telah melakukan upaya pencegahan kerusakan hutan mangrove dengan membentuk Peraturan Daerah

¹⁹⁶. Kartini Maharani Abdul, *Evaluasi Peraturan Daerah Nomor 04 Tahun 2002 Tentang Larangan Dan Pengawasan Hutan Mangrove Kota Tarakan*, dalam eJournal Administrative Reform, Volume 5, Nomor 1, 2017, hlm. 3

Nomor 4 Tahun 2002 tentang Larangan dan pengawasan Hutan Mangrove, mengatasi masalah kerusakan hutan mangrove di Kota Tarakan salah satunya ialah memperbaiki hukum (baca: peraturan daerah) yang tidak terlaksana secara efektif, efisien dan hukum tidak dapat berfungsi untuk memberikan pedoman berperilaku kepada masyarakat disekitar hutan mangrove tersebut. Para ahli hukum mengartikan hukum sebagai peraturan perilaku manusia atau mengatur pergaulan hidup manusia dalam arti *anthroposentris*.¹⁹⁷ Hukum bertujuan untuk melindungi kepentingan-kepentingan manusia dalam pergaulan hidup manusia, dan dalam kaitannya dengan manusia lainnya. Menurut penulis Peraturan Daerah tersebut sudah tidak sesuai lagi dengan perkembangan pengelolaan dan pemanfaatan lingkungan hidup dan tidak sesuai lagi dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi dilihat dari hierarki peraturan perundang-undangan.

Esensi dari otonomi daerah adalah memberikan kewenangan kepada daerah otonom untuk mengatur dan mengurus daerahnya sesuai aspirasi dan kepentingan masyarakatnya sepanjang tidak bertentangan dengan tatanan hukum nasional dan kepentingan umum. Pemerintah daerah ketika membentuk kebijakan daerah baik dalam bentuk Perda maupun kebijakan lainnya hendaknya juga memperhatikan kepentingan nasional. Sebagian besar Perda bermasalah umumnya bertentangan dengan aturan yang lebih tinggi, terjadi tumpang tindih antara kebijakan pusat dan daerah. Perda memiliki kedudukan yang strategis dalam kehidupan berbangsa dan bernegara atau dengan kata lain peran Perda dalam melaksanakan urusan pemerintah menjadi sangat besar. Kedudukan yang strategis dari Perda dalam menjalankan urusan pemerintahan dapat menjadi baik jika pembentukan Perda tersebut dilakukan dengan baik dan menjadi boomerang jika dilakukan dengan tidak baik.¹⁹⁸ Maka harmonisasi terhadap peraturan perundang-undangan menjadi sangat penting agar terciptanya keseimbangan antara kepentingan nasional yang

¹⁹⁷. Pandangan anthroposentris ialah bahwa hukum hanya untuk kepentingan sesama manusia. Dalam Amiruddin A. Dajaan Imami, *Hukum Penataan Ruang Kawasan Pesisir Harmonisasi dalam Pembangunan Berkelanjutan*, Logoz Publishing, Bandung, 2014, hlm 70

¹⁹⁸. IGAK Rachmi Handayani, "Formulasi *Legislative Drafting* yang Ideal dalam Rangka Mewujudkan Negara Hukum yang Demokratis dan Menjunjung Nilai-Nilai Lingkungan", *Jurnal Hukum Ius Quia Iustum*, No.3 Vol. 22 Juli 2014, hlm 374 - 375

sinergis dan tetap memperhatikan kondisi, kekhasan, dan kearifan lokal dalam penyelenggaraan pemerintahan secara keseluruhan.

Hukum sebagai suatu sistem dapat digunakan sebagai pengarah, pengendali, pemelihara, pengoreksi, dan penyempurnaan dalam proses pembangunan nasional secara keseluruhan. Menurut Mochtar Kusumaatmadja yang dilengkapi oleh Syahrani Basah menyatakan bahwa hukum sebagai sarana perubahan dalam rangka pembangunan nasional. Upaya *preventif* yang harus dilakukan ialah melakukan pengkajian dan harmonisasi hukum yang sudah ada secara mendalam sebagai upaya mengendalikan perilaku manusia dalam penindakan pencegahan kerusakan hutan mangrove.

Berdasarkan uraian diatas maka penelitian ini difokuskan pada pengkajian harmonisasi Peraturan Daerah Kota Tarakan Nomor 4 Tahun 2002 tentang Larangan dan Pengawasan Hutan Mangrove terhadap peraturan perundang-undangan yang terkait dengan pengelolaan dan perlindungan hutan mangrove, penelitian ini akan mencoba untuk menjawab pertanyaan, yaitu *pertama* apakah materi muatan Peraturan Daerah Nomor 4 Tahun 2002 tentang Larangan dan Pengawasan Hutan Mangrove Kota Tarakan telah berdasarkan pada perundang-undangan terkait dan *kedua* bagaimana upaya harmonisasi materi muatan Peraturan Daerah Nomor 4 Tahun 2002 tentang Larangan dan Pengawasan Hutan Mangrove Kota Tarakan.

B. Hasil dan Pembahasan

1. Analisis Materi Muatan Peraturan Daerah Nomor 4 Tahun 2002 tentang Larangan dan Pengawasan Hutan Mangrove Kota Tarakan

Eksistensi Peraturan Daerah sebagai bagian dari produk hukum nasional diakomodasi dalam hierarki atau tata urutan peraturan perundang-undangan. Pasal 7 ayat (1) UU No. 12 Tahun 2011 mengatur Hierarki peraturan perundang-undangan sebagai berikut:

Tabel 3. Hierarki Peraturan Perundang-Undangan

1. UUD NRI Tahun 1945’;
2. Ketetapan MPR;

3. Undang-Undang/Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang;
4. Peraturan Pemerintah;
5. Peraturan Presiden;
6. Peraturan Daerah Provinsi; dan
7. Peraturan Daerah Kabupaten/kota.

Sumber: UU No. 12 Tahun 2011

Peraturan Daerah merupakan salah satu ciri daerah yang mempunyai hak mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri. Urusan rumah tangga daerah berasal dari 2 (dua) sumber, yakni otonomi dan tugas pembantuan. Karena itu peraturan daerah akan terdiri dari peraturan di bidang otonomi dan peraturan daerah di tugas pembantuan. Sehingga dapat dikatakan bahwa peraturan daerah di bidang otonomi adalah peraturan daerah yang bersumber dari atribusi, sementara peraturan daerah di bidang tugas pembantuan adalah peraturan daerah yang bersumber dari kewenangan delegasi.¹⁹⁹

Berdasarkan uraian latar belakang diatas bahwa kondisi hutan mangrove di Kota Tarakan mengalami kerusakan dan pengurangan diberbagai tempat. Walaupun pemerintah Kota Tarakan sudah membentuk suatu produk hukum daerah untuk melindungi kerusakan hutan mangrove, terlihat dari konsiderans Menimbang Peraturan Daerah Nomor 4 Tahun 2002 tentang Larangan dan Pengawasan Hutan Mangrove Kota Tarakan, menyebutkan: bahwa lingkungan hutan mangrove yang ada di wilayah Kota Tarakan perlu dijaga kelestariannya baik oleh Pemerintah Daerah.

Adapun ruang lingkup peraturan Daerah Nomor 4 Tahun 2002 tentang Larangan dan Pengawasan Hutan Mangrove Kota Tarakan, terdiri dari 10 Bab dan 14 Pasal. yaitu:

Tabel. 2 Ruang Lingkup Perda No. 4 Tahun 2002 tentang Larangan dan Pengawasan Hutan Mangrove Kota Tarakan

BAB	PASAL
-----	-------

¹⁹⁹ Sirajuddin et.al., *Hukum Administrasi Pemerintahan Daerah*, Setara Press, Malang, 2016, hlm 187

I. Ketentuan Umum	Pasal 1. Definisi
II. Letak dan Lokasi	<p>Pasal 2.</p> <p>(1) Lokasi hutan mangrove tersebar dalam Wilayah Kota Tarakan dan letak hutan mangrove masing-masing pada Pulau Tarakan dan Pulau Sadau;</p> <p>(2) Kawasan hutan mangrove secara keseluruhan meliputi daerah pasang surut air laut.</p>
III. Fungsi dan Peran	<p>Pasal 3</p> <p>Fungsi dan peran hutan mangrove adalah:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. sebagai areal sumber daya genetika/plasma nuftah; 2. sebagai penahan gempuran obak dan angin sehingga menahan garis tepi pantai; 3. sebagai pencegah proses intrusi air laut; 4. sebagai pencegah abrasi daerah pantai; 5. sebagai daerah penyangga (<i>buzzer zone</i>) antara daratan dan lautan; 6. sebagai tempat wisata; 7. sebagai laboratorium alam dan obyek penelitian; dan 8. sebagai habitat flora dan fauna.
IV. Hak dan Tanggung Jawab	<p>Pasal 4</p> <p>Seluruh warga masyarakat berhak untuk menikmati fungsi dan peran yang diberikan Hutan Mangrove sepanjang memenuhi ketentuan yang dimaksud Pasal 5 Peraturan Daerah ini.</p> <p>Pasal 5</p> <p>(1) kelestarian hutan mangrove merupakan tanggung jawab Pemerintah Kota dan seluruh warga masyarakat untuk terus secara konsisten memelihara, menata, menjaga dan mengembangkannya agar fungsi dan perannya dapat terus ditingkatkan sesuai dengan dinamika kemajuan dan kepentingan Kota Tarakan pada masa mendatang;</p> <p>(2) Masyarakat yang mengetahui adanya pengrusakan fungsi dan peran hutan mangrove sebagaimana dimaksud Pasal 3 Peraturan Daerah ini, yang dilakukan oleh perorangan/keompok atau lembaga, wajib melaporkan kepada Dinas Kehutanan, Perkebunan dan Tanaman Pangan untuk di tindak lanjuti.</p>
V. Perlindungan Hutan Mangrove	Pasal 6

Penyelenggaraan perlindungan hutan mangrove bertujuan menjaga kawasan hutan mangrove dan lingkungannya agar fungsi dan perannya tercapai secara optimal dan lestari.

Pasal 7

Perlindungan kawasan hutan mangrove merupakan usaha untuk:

1. mencegah dan membatasi kerusakan kawasan hutan mangrove yang disebabkan oleh perbuatan manusia, ternak, kebakaran, bencana alam, hama serta penyakit;
2. memperhatikan dan menjaga hak-hak negara atas kawasan hutan mangrove.

Pasal 8

- (1) Pemerintah kota mengatur perlindungan kawasan hutan mangrove;
- (2) Untuk menjamin perlindungan kawasan hutan mangrove dengan sebaik-baiknya, masyarakat diikutsertakan dalam upaya perlindungan hutan mangrove.

VI. Larangan

Pasal 9

Di wilayah Kota Tarakan setiap orang dilarang melakukan kegiatan:

1. mengerjakan dan atau menduduki kawasan hutan mangrove;
2. menebang pohon dari kawasan hutan mangrove;
3. mengangkut dan atau memperdagangkan kayu yang berasal dari hutan mangrove;
4. menggunakan dan atau memanfaatkan kayu yang berasal dari kawasan hutan mangrove;
5. melakukan kegiatan lain yang dapat merusak kelestarian hutan mangrove;
6. merambah hutan mangrove;
7. membakar hutan mangrove;
8. mencemari hutan mangrove baik dengan bahan organik maupun dengan bahan dan non organik;
9. merusak sarana dan prasarana yang ada di hutan mangrove;

	10. mengeluarkan, membawa, dan atau mengangkut tumbuh-tumbuhan dan atau satwa liar yang berasal dari kawasan hutan mangrove.
VII. Pengawasan	<p>pasal 10</p> <p>(1) pengawasan terhadap Peraturan Daerah ini dilakukan oleh Dinas Kehutanan, Perkebunan dan Tanaman Pangan;</p> <p>(2) Bila dipandang perlu Kepala Daerah dapat membentuk Tim Pengawasan Terpadu.</p>
VIII. Ketentuan Pidana	<p>Pasal 11</p> <p>(1) Pelanggaran terhadap ketentuan Pasal 9 Peraturan Daerah ini diancam hukuman pidana kurungan paling lama 3 (tiga) bulan dan atau denda paling banyak Rp. 5.000.000 (lima juta rupiah) dengan atau tidak menyita barang tertentu untuk daerah, kecuali jika ditentukan lain dalam peraturan perundang-undangan;</p> <p>(2) Tindak pidana sebagaimana dimaksud ayat (1) pasal ini adalah pelanggaran.</p>
IX. Ketentuan Penyidikan	<p>Pasal 12</p> <p>(1) Selain oleh Penyidik POLRI, penyidikan atas tindak pidana pelanggaran dalam Peraturan Daerah ini dilaksanakan oleh Penyidik Pegawai Negeri Sipil di lingkungan Pemerintah Kota yang pengangkatannya berdasarkan perundang-undangan yang berlaku;</p> <p>(2) Wewenang penyidik sebagaimana dimaksud ayat (1) pasal ini adalah:</p> <ol style="list-style-type: none"> menerima, mencari, mengumpulkan dan meneliti keterangan atau laporan berkenaan dengan tindak pidana di bidang hutan mangrove agar keterangan atau laporan tersebut menjadi lengkap dan jelas; meneliti, mencari dan mengumpulkan keterangan mengenai orang pribadi dan atau badan tentang kebenaran perbuatan yang dilakukan sehubungan dengan tindak pidana di bidang hutan mangrove; meminta keterangan dan barang bukti dari orang pribadi dan atau badan sehubungan dengan tindak pidana di bidang hutan mangrove; memeriksa buku-buku, catatan-catatan dan dokumen-dokumen lain berkenaan dengan tindak pidana di bidang hutan mangrove;

- e. melakukan penggeledahan-pengeledahan untuk mendapatkan barang bukti pembukuan, pencatatan dan dokumen-dokumen lain serta melakukan penyitaan terhadap barang bukti tersebut;
- f. meminta bantuan tenaga ahli dalam rangka pelaksanaan tugas penyidikan tindak pidana dibidang hutan mangrove;
- g. menyuruh berhenti, melarang seseorang meninggalkan ruangan atau tempat pada saat pemeriksaan sedang berlangsung dan memeriksa identitas orang dan atau dokumen sebagaimana dimaksud pada huruf e;
- h. memotret seseorang yang berkaitan dengan tindak pidana dibidang hutan mangrove;
- i. memanggil orang untuk didengar keterangannya dan diperiksa sebagai tersangka atau saksi;
- j. menghentikan penyidikan;
- k. melakukan tindakan lain yang perlu untuk kelancaran penyidikan tindak pidana di bidang hutan mangrove menurut hukum yang dapat di pertanggungjawabkan.

X. Ketentuan Penutup

Pasal 13

Hal-hal yang belum diatur dalam Peraturan Daerah ini sepanjang mengenai teknis pelaksanaannya akan diatur lebih lanjut dengan Keputusan Kepala Daerah dengan persetujuan DPRD.

Pasal 14

Peraturan Daerah ini berlaku pada tanggal diundangkan.

Agar setiap orang dapat mengetahui, memerintahkan pengundangan Peraturan Daerah ini dengan penempatannya dalam Lembaran Daerah Kota Tarakan.

Sumber: Peraturan Daerah Nomor 4 Tahun 2002 tentang Larangan dan Pengawasan Hutan Mangrove Kota Tarakan

Berdasarkan analisis penulis terhadap Peraturan Daerah Nomor 4 Tahun 2002 tentang Larangan dan Pengawasan Hutan Mangrove Kota Tarakan, penulis menyadari bahwa peraturan daerah tersebut terbentuk pada saat belum adanya pengaturan pembentukan peraturan perundang-undangan maupun pembentukan produk hukum daerah yang mengatur secara rinci

seperti saat ini.²⁰⁰ Maka menurut penulis peraturan daerah tentang larangan dan pengawasan hutan mangrove di Kota Tarakan tersebut sudah tergolong tidak ideal lagi untuk diterapkan di era otonomi daerah sekarang. Ditinjau dari urusan rumah tangga otonomi daerah urusan mengenai bidang kelautan dan perikanan yang berwenang adalah Pemerintah Provinsi Kalimantan Utara.²⁰¹ Berdasarkan pembagian urusan kewenangan tersebut maka peraturan daerah Kota Tarakan tentang larangan dan pengawasan hutan mangrove sudah dianggap tidak berlaku lagi. Dikarenakan secara atribusi pembentukan peraturan daerah tentang Hutan Mangrove berada pada Pemerintah Provinsi Kalimantan Utara.

Pasal 6 UU No. 12 Tahun 2011, disebutkan bahwa asas yang mencerminkan materi muatan peraturan perundang-undangan meliputi: 1. pengayoman; 2. kemanusiaan; 3. kebangsaan; 4. kekeluargaan; 5. kenusantaraan; 6. Bhineka Tunggal Ika; 7. keadilan; 8. kesamaan kedudukan dalam hukum dan pemerintahan; 9. ketertiban dan kepastian hukum; 10. keseimbangan.

Begitu juga dengan materi muatan peraturan daerah yang harus disesuaikan dengan teknik penyusunan peraturan perundang-undangan sebagaimana telah diatur oleh UU No. 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, dan Permendagri No. 80 Tahun 2016 tentang Produk Hukum Daerah.

a. Konsiderans

Konsiderans diawali dengan kata Menimbang. Konsiderans memuat uraian singkat mengenai pokok pikiran yang menjadi dasar pertimbangan dan alasan pembentukan Perda. Pokok pikiran pada konsiderans Perda memuat unsur filosofis, sosiologis, dan yuridis yang menjadi

²⁰⁰ Lihat UU No. 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, UU No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah dan Permendagri Nomor 80 Tahun 2016 tentang Produk Hukum Daerah.

²⁰¹ Saat ini, Kalimantan Utara merupakan provinsi termuda Indonesia, resmi disahkan menjadi provinsi dalam rapat paripurna [DPR](#) pada tanggal 25 Oktober 2012 berdasarkan Undang-undang Nomor 20 Tahun 2012, dengan total luas wilayahnya 72.567,49 km². Kalimantan Utara adalah sebuah [provinsi](#) di [Indonesia](#) yang terletak di bagian utara [Pulau Kalimantan](#). Provinsi ini terdiri dari 5 Kabupaten/kota yaitu Kota Tarakan, Kabupaten Bulungan, Kabupaten Tana Tidung, Kabupaten Nunukan dan Kabupaten Malinau.

pertimbangan dan alasan pembentukannya yang penulisannya ditempatkan secara berurutan dari filosofis, sosiologis, dan yuridis. terkait dengan Perda Larangan dan Pengawasan Hutan Mangrove Kota Tarakan, konsiderans Menimbang, sebagai berikut:

- 1) Unsur Filosofis menggambarkan bahwa Perda yang dibentuk mempertimbangkan kesadaran yang meliputi betapa penting dan bernilainya ekosistem mangrove dalam pelestarian lingkungan hidup di wilayah pesisir dalam meningkatkan kesejahteraan masyarakat khususnya di kawasan pesisir.
- 2) Unsur Sosilogis menggambarkan bahwa Perda yang dibentuk untuk memenuhi kebutuhan masyarakat dalam berbagai aspek khususnya pengelolaan dan perlindungan ekosistem mangrove.
- 3) Unsur Yuridis menggambarkan bahwa peraturan yang dibentuk untuk mengatasi permasalahan hukum atau mengisi kekosongan hukum dengan mempertimbangkan aturan yang telah ada, yang akan diubah, atau yang akan dicabut guna menjamin kepastian hukum dan rasa keadilan masyarakat.

b. Dasar Hukum

Dasar hukum memuat:

- 1) Dasar kewenangan pembentukan Perda; dan
- 2) Peraturan perundang-undangan yang memerintahkan pembentukan Perda.

Dalam kenyataan yang sering terjadi terdapat dalam pembuatan suatu Perda perancang Perda sering memasukkan peraturan perundang-undangan atau dasar hukum yang tidak mempunyai relevansi secara langsung dalam Perda. Seperti Perda No. 4 Tahun 2002 tentang Larangan dan Pengawasan Hutan Mangrove Kota Tarakan, yang tidak memasukkan Pasal 18 ayat (6) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 sebagai dasar hukum pembentukan Perda.

c. Diktum

Diktum terdiri atas: a) kata MEMUTUSKAN; b) kata MENETAPKAN; c) jenis dan nama Peraturan perundang-undangan. Pada peraturan

perundang-undangan, sebelum kata MEMUTUSKAN dicantumkan Frasa Dengan Persetujuan Bersama DEWAN PERWAKILAN RAKYAT DAERAH ... (nama daerah) dan GUBERNUR/BUPATI/WALIKOTA ... (nama daerah), yang ditulis seluruhnya dengan huruf capital dan diletakkan di tengah margin.

Sedangkan Peraturan Daerah Nomor 4 Tahun 2002 tentang Larangan dan Pengawasan Hutan Mangrove Kota Tarakan, tidak mencantumkan GUBERNUR/BUPATI/WALIKOTA ... (nama daerah).

d. Batang Tubuh

Batang tubuh peraturan perundang-undangan memuat semua materi muatan peraturan perundang-undangan yang dirumuskan dalam pasal atau beberapa pasal. Pada umumnya materi muatan dalam batang tubuh dikelompokkan kedalam: a) ketentuan umum; b) materi pokok yang diatur; c) ketentuan pidana (jika diperlukan); d) ketentuan peralihan (jika diperlukan); dan e) ketentuan penutup.

Batang tubuh dalam Peraturan Daerah Nomor 4 Tahun 2002 tentang Larangan dan Pengawasan Hutan Mangrove Kota Tarakan masih terlalu sederhana (lihat tabel 2). Menurut penulis sebaiknya substansi batang tubuh menyesuaikan dengan peraturan perundang-undangan yang terkait dengan pengelolaan ekosistem mangrove dan unsur-unsur yang harus diatur pada ketentuan lebih lanjut terkait dengan pengelolaan ekosistem mangrove setidaknya harus memuat:

- 1) perencanaan;
- 2) pemanfaatan;
- 3) perlindungan;
- 4) rehabilitasi;
- 5) restorasi;
- 6) pemberdayaan masyarakat;
- 7) kerja sama dan kemitraan;
- 8) pengawasan dan pengendalian; dan

9) insentif.

Pada Bab ketentuan pidana Peraturan Daerah Nomor 4 Tahun 2002 tentang Larangan dan Pengawasan Hutan Mangrove Kota Tarakan (lihat tabel 2), berdasarkan Pasal 5 ayat (2) Permendagri Nomor 8 Tahun 2015 tentang Produk Hukum Daerah menyebutkan: Perda dapat memuat ancaman pidana kurungan paling lama 6 (enam) bulan atau pidana denda paling banyak Rp50.000.000,00 (lima puluh juta rupiah).

e. Penutup

Pada tahap terakhir ini khususnya mengenai Peraturan Daerah Nomor 4 Tahun 2002 tentang Larangan dan Pengawasan Hutan Mangrove Kota Tarakan, terdapat beberapa kesalahan dalam penulisan mengenai penggunaan gelar pejabat yang menandatangani Perda ini masih mencantumkan gelar akademik. Seharusnya pejabat yang berwenang yang menandatangani dalam pengesahan Perda tidaklah perlu mencantumkan gelar akademik yang dimiliki.

2. Upaya Harmonisasi Materi Muatan Peraturan Daerah Nomor 4 Tahun 2002 tentang Larangan dan Pengawasan Hutan Mangrove Kota Tarakan

Sebagian besar wilayah Republik Indonesia berupa perairan laut yang letaknya sangat strategis. Perairan laut Indonesia selain dimanfaatkan sebagai sarana perhubungan laut lokal maupun Internasional, juga memiliki sumber daya laut yang sangat kaya dan penting, antara lain sumber daya perikanan, terumbu karang, padang lamun, mangrove dan pada daerah pesisir dapat dimanfaatkan sebagai objek wisata yang menarik. Ekosistem mangrove merupakan sumber daya lahan basah wilayah pesisir dan sistem penyangga kehidupan dan kekayaan alam yang nilainya sangat tinggi, oleh karena itu perlu upaya perlindungan, pelestarian dan pemanfaatan secara lestari untuk kesejahteraan masyarakat

Penelitian ini mengkaji harmonisasi suatu peraturan perundang-undangan (baca: Peraturan Daerah) tidak mengkaji dari proses pembentukannya, melainkan dari peraturan perundang-undangan yang

sudah ditetapkan, sebagaimana mestinya. Diawali dengan menginventarisasi beberapa peraturan perundangannya yang terkait dengan pengaturan pengelolaan dan perlindungan hutan mangrove.

Selanjutnya pendekatan harmonisasi materi muatan Peraturan Daerah Nomor 4 Tahun 2002 tentang Larangan dan Pengawasan Hutan Mangrove Kota Tarakan yang digunakan dalam penelitian ialah melalui pendekatan Harmonisasi hukum yang mengacu pada perundang-undangan.²⁰² Pengharmonisan dengan peraturan perundang-undangan lainnya, mengacu kepada pengertian Hukum Lingkungan yang mengatakan bahwa ketentuan-ketentuan Pengelolaan Lingkungan, menjadi landasan untuk menilai dan menyesuaikan semua peraturan perundang-undangan yang memuat ketentuan tentang segi-segi lingkungan yang kini telah berlaku,²⁰³ antara lain: Konservasi sumber daya hayati, Penataan ruang, dan Pengelolaan Wilayah pesisir dan pulau-pulau kecil. Dengan demikian semua peraturan perundang-undangan tersebut diatas dapat terangkum dalam satu sistem hukum lingkungan Indonesia.

Pengharmonisan dengan peraturan perundang-undangan lainnya yang terkait secara langsung dengan pengelolaan dan perlindungan hutan mangrove dapat didasarkan kepada:²⁰⁴

- a. Keselarasan asas-asas
asas-asas yang dimaksud antara lain meliputi asas tanggung jawab negara, asas pembangunan berkelanjutan, asas keterpaduan, asas kehati-hatian, dan asas tata pemerintahan yang baik.
- b. Norma-norma
Norma-norma yang dimaksud antara lain meliputi: norma-norma yang mendukung pelestarian fungsi lingkungan, baik norma-norma dalam penataan maupun norma-norma dalam penegakan hukum lingkungan, berupa hak dan kewajiban, wewenang dan tanggung jawab, penyelesaian sengketa, dan sanksi.
- c. Lembaga-lembaga
Lembaga-lembaga yang dimaksud adalah lembaga-lembaga yang melaksanakan upaya pelestarian fungsi lingkungan yang lintas sektoral/koordinatif.
- d. Serta proses-proses guna menujukannya dalam kenyataan.

²⁰² Kusnu Gorsniadie, *Harmonisasi Sistem Hukum Mewujudkan Pemerintahan Yang Baik*, NasaMedia, Malang, 2010, hlm 13

²⁰³ Amiruddin A. Dajaan Imami, *Hukum Penataan Ruang Kawasan Pesisir Harmonisasi dalam Pembangunan Berkelanjutan*, Op Cit, 2014, hlm 65.

²⁰⁴ Lihat Amiruddin A. Dajaan Imami, *Ibid*, hlm 66

meliputi proses perizinan dan pengendalian, serta penyelesaian sengketa lingkungan. Adapun sebagai sarana pembangunan ditunjukkan dengan adanya pengaturan tentang pengelolaan sumber daya yang bersangkutan.

Dalam sub pembahasan ini dilakukan dengan cara melakukan studi kepustakaan terutama terhadap UU No. 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, UU No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah, UU No. 27 Tahun 2007 tentang Pengelolaan Wilayah Pesisir dan Pulau-Pulau Kecil, UU No. 32 Tahun 2009 tentang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup dan UU No. 41 Tahun 1999 tentang Kehutanan, sebagaimana telah diubah dengan UU No. 19 Tahun 2004 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti UU No. 1 Tahun 2004 tentang Perubahan UU No. 41 Tahun 1999 tentang Kehutanan Menjadi Undang-Undang.

Pasal 12 UU No. 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, materi muatan Perda Provinsi dan Perda Kabupaten/Kota berisi materi muatan dalam rangka penyelenggaraan otonomi daerah dan tugas pembantuan serta menampung kondisi khusus daerah dan tugas pembantuan serta menampung kondisi khusus daerah dan/atau penjabaran lebih lanjut peraturan perundang yang lebih tinggi. Perda dapat memuat materi muatan lokal sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan. Dan Perda Provinsi memiliki hierarki lebih tinggi dari Perda Kabupaten/Kota.

Materi muatan tentang larangan dan pengawasan hutan mangrove di Kota Tarakan merupakan bagian dari penyelenggaraan otonomi daerah dan merupakan penjabaran lebih lanjut peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi. Selain itu juga dalam membentuk suatu peraturan yang perlu diingat bahwa adanya suatu aturan yang tergolong harmonis, hal ini penting untuk menciptakan suatu aturan yang pada nantinya tergolong ideal. Pembentukan peraturan perundang-undangan yang harmonis dan mudah diterapkan dimasyarakat merupakan salah satu pilar utama bagi penyelenggaraan suatu negara.

Pengharmonisasi peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi yang terkait dengan perlindungan dan pengelolaan hutan mangrove, meliputi:

- a. UU No. 5 Tahun 1990 tentang Konservasi Sumberdaya Alam hayati Dan Ekosistemnya, Konservasi sumber daya alam hayati dan ekosistemnya dilakukan melalui kegiatan: a) perlindungan sistem penyangga kehidupan; b) pengawetan keanekaragaman jenis tumbuhan dan satwa beserta ekosistemnya; dan c) pemanfaatan secara lestari sumber daya alam hayati dan ekosistemnya. Perlindungan sistem penyangga kehidupan ditujukan bagi terpeliharanya proses ekologis yang menunjang kelangsungan kehidupan untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat dan mutu kehidupan manusia. Untuk mewujudkan tujuan tersebut pemerintah menetapkan:
 - 1) wilayah tertentu sebagai wilayah perlindungan sistem penyangga kehidupan;
 - 2) pola dasar pembinaan wilayah perlindungan sistem penyangga kehidupan; dan
 - 3) pengatur cara pemanfaatan wilayah perlindungan sistem penyangga kehidupan.

Setiap pemegang hak atas tanah dan hak pengusahaan di perairan dalam wilayah sistem penyangga kehidupan wajib menjaga kelangsungan fungsi perlindungan wilayah tersebut. Dan dalam rangka pelaksanaan perlindungan sistem penyangga kehidupan, pemerintah mengatur serta melakukan tindakan penertiban terhadap penggunaan dan pengelolaan tanah dan hak pengusahaan di perairan yang terletak dalam wilayah perlindungan sistem penyangga kehidupan.

Tindakan yang tidak bertanggung jawab yang dapat menimbulkan kerusakan pada kawasan suaka alam dan kawasan pelestarian alam ataupun tindakan yang melanggar ketentuan tentang perlindungan tumbuhan dan satwa yang dilindungi, diancam dengan pidana yang berat berupa pidana badan dan denda.

- b. UU No. 27 Tahun 2007 tentang Pengelolaan Wilayah Pesisir dan Pulau-Pulau Kecil, ruang lingkup pengaturan wilayah pesisir dan pulau-pulau kecil melalui daerah peralihan antara ekosistem darat dan laut yang dipengaruhi oleh perubahan di darat dan laut, dapat mencakup wilayah administrasi kecamatan dan ke arah laut sejauh 12 (dua belas) mil laut diukur dari garis pantai. Sedangkan pengelolaan Wilayah Pesisir dan Pulau-Pulau Kecil meliputi kegiatan perencanaan, pemanfaatan, pengawasan dan pengendalian terhadap interaksi manusia dalam pemanfaatannya, serta proses alamiah secara berkelanjutan dalam upaya meningkatkan kesejahteraan dan menjaga keutuhan Negara Kesatuan Republik Indonesia. UU ini juga melarang setiap orang secara langsung atau tidak langsung melakukan kegiatan yang dapat merusak Wilayah Pesisir dan Pulau-Pulau Kecil, seperti menambang terumbu karang atau mengambilnya dari kawasan konservasi, kegiatan-kegiatan yang dapat merusak mangrove di Wilayah Pesisir dan Pulau-Pulau Kecil dan lain-lain.

Pengelolaan wilayah pesisir dan pulau-pulau kecil selama ini belum memberikan kewenangan dan tanggung jawab negara secara memadai atas pengelolaan perairan pesisir dan pulau-pulau kecil melalui mekanisme pemberian Hak Pengusahaan Perairan Pesisir (HP-3). Mekanisme HP-3 mengurangi hak pengusahaan negara atas pengelolaan wilayah pesisir dan pulau-pulau kecil sehingga ketentuan mengenai HP-3 oleh Mahkamah Konstitusi melalui Putusan Nomor 3/PUU-VIII/2010 dinyatakan bertentangan dengan UUD NRI 1945 dan tidak mempunyai ketentuan hukum mengikat. Berdasarkan Putusan MK tersebut lahir UU No. 1 Tahun 2014 tentang Perubahan atas UU No. 27 Tahun 2007 tentang Pengelolaan Wilayah Pesisir dan Pulau-Pulau Kecil. Dalam rangka optimalisasi pengelolaan wilayah pesisir dan pulau-pulau kecil, negara bertanggung jawab atas pengelolaan wilayah pesisir dan pulau-pulau kecil dalam bentuk pengusahaan kepada pihak lain (perseorangan atau swasta) melalui mekanisme perizinan. Pemberian izin kepada pihak lain tersebut tidak mengurangi wewenang negara untuk membuat

kebijakan (*beleid*), melakukan pengaturan (*regelendaad*), melakukan pengurusan (*bestuursdaad*), melakukan pengelolaan (*beheersdaad*), dan melakukan pengawasan (*toezichthoudensdaad*). Dengan demikian, negara tetap menguasai dan mengawasi secara utuh seluruh pengelolaan wilayah pesisir dan pulau-pulau kecil.

UU No. 1 Tahun 2014 tentang Perubahan atas UU No. 27 Tahun 2007 tentang Pengelolaan Wilayah Pesisir dan Pulau-Pulau Kecil, juga mengatur mengenai sanksi administrasi berupa peringatan tertulis, penghentian sementara kegiatan, penutupan lokasi, pencabutan izin, pembatalan izin, dan/atau denda administrasi apabila melakukan pemanfaatan ruang dari sebagian perairan pesisir dan pemanfaatan sebagian pulau-pulau kecil secara menetap tidak memiliki izin lokasi.

Selain sanksi administrasi UU No. 27 Tahun 2007 tentang Pengelolaan Wilayah Pesisir dan Pulau-Pulau Kecil, mempunyai ketentuan pidana berupa pidana penjara dan denda. Ancaman pidana penjara paling lambat 2 tahun dan paling lama 10 tahun dan pidana denda paling sedikit Rp. 2.000.000.000,00 (dua miliar rupiah) dan paling banyak Rp 10.000.000.000,00 (sepuluh miliar rupiah) bagi setiap orang perorangan dan/atau badan hukum (orang) yang dengan sengaja melakukan:

- 1) kegiatan menambang terumbu karang, mengambil terumbu karang di kawasan kontroversi, menggunakan bahan peledak dan bahan beracun dan/atau cara lain yang dapat merusak ekosistem terumbu karang.
- 2) menggunakan cara dan metode yang merusak ekosistem mangrove, konversi ekosistem mangrove, menebang pohon mangrove untuk kegiatan perindustrian dan pemukiman dan/atau kegiatan lain yang dilarang dalam UU No. 27 Tahun 2007 tentang Pengelolaan Wilayah Pesisir dan Pulau-Pulau Kecil.
- 3) menggunakan cara dan metode yang merusak.
- 4) penambangan minyak dan gas yang dilarang dalam UU No. 27 Tahun 2007 tentang Pengelolaan Wilayah Pesisir dan Pulau-Pulau Kecil.

- 5) penambangan mineral yang dilarang dalam UU No. 27 Tahun 2007 tentang Pengelolaan Wilayah Pesisir dan Pulau-Pulau Kecil.
- 6) pembangunan fisik yang menimbulkan kerusakan dan/atau merugikan masyarakat. dan
- 7) tidak melaksanakan mitigasi bencana Wilayah Pesisir dan Pulau-Pulau Kecil yang diakibatkan oleh alam dan/atau orang sehingga mengakibatkan bencana, atau dengan sengaja melakukan kegiatan yang mengakibatkan kerentanan bencana.

c. UU No. 32 Tahun 2009 tentang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup

Pasal 44 UU No. 32 Tahun 2009 tentang Perlindungan dan pengelolaan Lingkungan Hidup menyatakan bahwa Setiap penyusunan peraturan perundang-undangan pada tingkat nasional dan daerah wajib memperhatikan perlindungan fungsi lingkungan hidup dan prinsip perlindungan dan pengelolaan lingkungan hidup sesuai dengan ketentuan yang diatur dalam undang-undang ini. Ketentuan ini untuk memastikan kepada pemerintah daerah untuk lebih kepada memberikan perlindungan dan pengelolaan lingkungan hidup secara berkelanjutan dan berwawasan lingkungan hidup sedini mungkin melalui pembentukan peraturan daerah.

d. UU No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah

Daerah sebagai satu kesatuan masyarakat hukum yang mempunyai otonomi berwenang mengatur dan mengurus daerahnya sesuai aspirasi dan kepentingan masyarakatnya sepanjang tidak bertentangan dengan tatanan hukum nasional dan kepentingan umum. Pemerintah Pusat memberikan peluang yang sangat besar kepada Pemerintah Daerah untuk mengatur daerah sesuai dengan potensi dan aspirasi yang berkembang di daerah, sepanjang tidak menyangkut urusan yang masih menjadi kewenangan pemerintah pusat. Urusan pemerintahan terdiri

atas urusan pemerintahan absolut, urusan pemerintahan konkuren, dan urusan pemerintahan umum.

Berkaitan dengan kewenangan pemerintah daerah Provinsi dalam pengelolaan sumber daya alam dilaut yang ada di wilayahnya, yang meliputi:²⁰⁵

- 1) Eksplorasi, eksploitasi, konservasi, dan pengelolaan laut diluar minyak dan gas bumi;
- 2) pengaturan administratif;
- 3) pengaturan tata ruang;
- 4) ikut serta dalam memelihara keamanan laut; dan
- 5) ikut sertadalam mempertahankan kedaulatan negara.

Selanjutnya, Lampiran UU No. 23 Tahun 2014, kewenangan daerah Provinsi Pengelolaan ekosistem mangrove merupakan bagian sub urusan di bidang kelautan dan perikanan bagian pengawasan sumber daya kelautan dan perikanan sampai dengan 12 mil.

C. Penutup

1. Kesimpulan

Berdasarkan uraian diatas dan mengacu pada permasalahan di latar belakang, maka penulis dapat menyimpulkan 2 (dua) pokok bahasan, yaitu:

- a. Peraturan Daerah Nomor 4 Tahun 2002 tentang larangan dan pengawasan hutan mangrove di Kota Tarakan tersebut sudah tergolong tidak ideal lagi untuk diterapkan di era otonomi daerah sekarang. Berdasarkan pembagian urusan kewenangan tersebut maka peraturan daerah Kota Tarakan tentang larangan dan pengawasan hutan mangrove sudah dianggap tidak berlaku lagi. Dikarenakan secara atribusi pembentukan peraturan daerah tentang Hutan Mangrove berada pada Pemerintah Provinsi Kalimantan Utara. Dan Begitu juga dengan materi muatan peraturan daerah yang harus disesuaikan dengan teknik penyusunan peraturan perundang-undangan sebagaimana telah diatur oleh UU No. 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan

²⁰⁵ Pasal 27 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah

Perundang-undangan, dan Permendagri No. 80 Tahun 2016 tentang Produk Hukum Daerah.

- b. Pendekatan harmonisasi materi muatan Peraturan Daerah Nomor 4 Tahun 2002 tentang Larangan dan Pengawasan Hutan Mangrove Kota Tarakan yang digunakan dalam penelitian ialah melalui pendekatan Harmonisasi hukum yang mengacu pada perundang-undangan, materi muatan tentang larangan dan pengawasan hutan mangrove di Kota Tarakan merupakan bagian dari penyelenggaraan otonomi daerah dan merupakan penjabaran lebih lanjut peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi.

2. Saran

Berdasarkan kesimpulan diatas, maka penulis mengajukan saran yang diharapkan dapat memberi manfaat bagi perkembangan pembentukan Perda tentang larangan dan pengawasan hutan mangrove. yaitu diperlukannya Pengawasan represif terhadap Perda dalam rangka pembinaan dan pengawasan terhadap Perda yang telah dibentuk oleh pemerintah daerah bersama dengan DPRD, apakah Perda tersebut bertentangan dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi, kepentingan umum dan kesusilaan.

Daftar Pustaka

A. Buku

- Amiruddin A. Dajaan Imami, *Hukum Penataan Ruang Kawasan Pesisir Harmonisasi dalam Pembangunan Berkelanjutan*, Logoz Publishing, Bandung, 2014
- Kusnu Gorsniadie, *Harmonisasi Sistem Hukum Mewujudkan Pemerintahan Yang Baik*, NasaMedia, Malang, 2010
- Rokhmin Dahuri, et al, *Pengelolaan Sumber Daya Wilayah Pesisir dan Lautan Secara Terpadu*, Balai Pustaka, Jakarta, 2015
- Sirajuddin et.al., *Hukum Administrasi Pemerintahan Daerah*, Setara Press, Malang, 2016

B. Peraturan Perundang-Undangan

- Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.
- Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1990 tentang Konservasi Sumberdaya Alam hayati Dan Ekosistemnya.

Undang-Undang Nomor 27 Tahun 2007 tentang Pengelolaan Wilayah Pesisir dan Pulau-Pulau Kecil.

Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2009 tentang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup.

Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah

Peraturan Daerah Nomor 4 Tahun 2002 tentang larangan dan pengawasan hutan mangrove

Peraturan Daerah Kota Tarakan Nomor 4 Tahun 2012 tentang Rencana Tata Ruang Wilayah Kota Tarakan Tahun 2012 – 2032.

Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 80 Tahun 2016 tentang Produk Hukum Daerah.

C. Jurnal Ilmiah

Jurnal Hukum Ius Quia Iustum, No.3 Vol. 22 Juli 2014

Jurnal Bina Hukum Lingkungan, Volume 1, Nomor 1, Oktober 2016

eJournal Administrative Reform, Volume 5, Nomor 1, 2017

PERLINDUNGAN FUNGSI LINGKUNGAN DAN TATA RUANG TERHADAP DAMPAK PEMBANGUNAN REKLAMASI DI TELUK JAKARTA

Yulinda Adharani
Fakultas Hukum Universitas Padjadjaran
yulinda.adharani@unpad.ac.id

ABSTRAK

Pemanfaatan ruang kawasan pesisir dalam bentuk reklamasi dapat memberikan dampak negatif terhadap kegiatan masyarakat. Pemanfaatan ruang kawasan pesisir jika tidak mengikuti aturan dan tidak direncanakan secara terpadu dan berkelanjutan maka akan memberikan dampak negatif terhadap lingkungan. Oleh karena itu semua pemangku kepentingan/stakeholders dalam hal ini masyarakat, swasta, dan pemerintah perlu dilibatkan dalam pengelolaan ruang kawasan pesisir. Diperlukan kajian mendalam dan menyeluruh terhadap dampak yang akan ditimbulkan dengan pemanfaatan tersebut. Suatu kebijakan harus sesuai dengan kebutuhan masyarakat dan apa manfaatnya untuk masyarakat banyak, begitu juga dengan reklamasi teluk Jakarta apakah dibutuhkan dan bermanfaat untuk kepentingan masyarakat banyak atau hanya untuk kepentingan pemilik modal. Reklamasi teluk Jakarta disinyalir akan mengakibatkan kerusakan lingkungan, membuat Jakarta akan semakin banjir dan berpotensi merusak mata pencaharian nelayan dan masyarakat di pesisir pantai Utara Jakarta. Kajian lingkungan terhadap reklamasi Jakarta dianggap tidak jelas dan transparan termasuk izin-izin yang dikeluarkan disinyalir tidak dengan memperhatikan dampak lingkungan yang akan ditimbulkan. Oleh karena itu pengaturan mengenai reklamasi mutlak dilakukan agar pembangunan reklamasi pulau tidak menimbulkan berbagai dampak negatif.

Pembangunan reklamasi di Teluk Jakarta ini tidak sejalan dengan tujuan dalam *Sustainable Development Goals* (SDGs) yaitu tujuan nomor 11 *Sustainable Cities and Communities*, dimana dalam membangun kota dan pemukiman haruslah inklusif, aman, tahan lama dan berkelanjutan serta tujuan nomor 14 *Life Below Water* yaitu tentang perlindungan dan penggunaan samudera, laut dan sumber daya kelautan secara berkelanjutan artinya mengatur dan melindungi ekosistem laut dan pantai dari polusi yang berasal dari darat, juga untuk menyadarkan akan dampak pengasaman samudera.

Penelitian ini menggunakan metode penelitian yuridis-normatif, penelitian ini akan memaparkan teori-teori tentang penataan dan penegakan hukum lingkungan khususnya penataan ruang serta pembangunan berkelanjutan dikaitkan dengan kasus pembangunan Reklamasi Teluk Jakarta. Diharapkan hasil penelitian

ini dapat menjadi masukan bagi pengambil kebijakan serta penegak hukum dalam mengambil keputusan dan menegakkan hukum lingkungan, serta guna melindungi fungsi lingkungan dan tata ruang pembangunan berkelanjutan sehingga pembangunan berkelanjutan dapat tercapai.

Kata Kunci: Tata Ruang, Perlindungan Fungsi Lingkungan, Pembangunan Berkelanjutan.

PENDAHULUAN

Reklamasi pulau pada saat ini gencar dilakukan oleh sejumlah pengembang di Pantai Utara Jakarta. Pemerintah Provinsi DKI Jakarta membangun 17 Pulau reklamasi di Pantai Utara Jakarta, pada saat ini sudah terdapat tiga pulau yang sudah selesai dilakukan reklamasi. Pro dan kontra mewarnai pembangunan reklamasi pulau, bagi yang kontra reklamasi disinyalir merusak ekosistem lingkungan alam, dengan reklamasi mengakibatkan naiknya permukaan air laut yang kemudian permukaan air laut tersebut dapat menenggelamkan permukaan pantai daratan. Air laut yang menenggelamkan daratan pantai dapat merusak sawah maupun tumbuhan di pesisir pantai sehingga tanah tersebut tidak dapat lagi digunakan untuk bercocok tanam. Reklamasi dapat menyebabkan biota-biota laut mati sehingga nelayan akan kehilangan mata pencahariannya dan reklamasi dapat menyebabkan matinya hewan dan tumbuhan sehingga akan merusak keseimbangan ekosistem alam.²⁰⁶

Total kawasan reklamasi teluk Jakarta sekitar 5.100 hektar, kawasan reklamasi dibagi atas tiga sub kawasan:²⁰⁷

1. Barat, pemukiman intensitas sedang, kegiatan rekreasi/wisata, dan kegiatan komersial skala terbatas;
2. Tengah, pusat perdagangan/jasa skala internasional, pusat rekreasi/wisata, dan pemukiman intensitas tinggi;

²⁰⁶ Ahadi, Analisa dampak reklamasi pada daerah pesisir pantai, www.ilmusipil.com, diunduh pada tanggal 17 Maret 2016 pukul 13.00 WIB.

²⁰⁷ Harian Kompas, 20 November 2015, Litbang “Kompas”/PUT, diolah dari paparan “Draft Raperda Rencana Tata Ruang Kawasan Strategis Pantura Jakarta” (Bappeda DKI Jakarta, 2015) dan observasi lapangan.

3. Timur, Pusat distribusi barang, pelabuhan industri/perdagangan, serta permukiman dengan intensitas rendah sebagai penunjang.

Berikut ini daftar pulau reklamasi pantai utara jakarta:²⁰⁸

No.	Nama Pulau	Pengembang	Luas
1.	Pulau A	PT. Kapuk Naga Indah	79 hektare
2.	Pulau B	PT. Kapuk Naga Indah	380 hektare
3.	Pulau C	PT. Kapuk Naga Indah	276 Hektar
4.	Pulau D	PT. Kapuk Naga Indah	312 Hektar
5.	Pulau E	PT. Kapuk Naga Indah	284 Hektar
6.	Pulau F	PT. Jakarta Propertindo	190 Hektar
7.	Pulau G	PT. Muara Wisesa Samudera	161 Hektar
8.	Pulau H	PT. Intiland Development	63 hektar
9.	Pulau I	PT. Jaladri Kartika Ekapaksi	405 hektar
10.	Pulau J	PT. Pembangunan Jaya Ancol	316 hektare
11.	Pulau K	PT. Pembangunan Jaya Ancol	32 Hektar
12.	Pulau L	PT. Manggala Krida Yudha	481 hektar
13.	Pulau M	PT. Manggala Krida Yudha	587 hektare
14.	Pulau N	PT. Pelabuhan Indonesia	411 hektar
15.	Pulau O	PT. Kawasan Berikat Nusantara	344 hektare
16.	Pulau P	PT. Kawasan Berikat Nusantara	463 hektare
17.	Pulau Q	PT. Kawasan Berikat Nusantara	369 hektare

²⁰⁸ Ternyata Sudah 10 Pulau Mendapat Izin Reklamasi Teluk Jakarta, metro.tempo.co, diunduh pada tanggal 17 Maret 2016 pukul 13.45 WIB.

Tujuan dilakukan reklamasi di teluk Jakarta agar tercipta pusat pertumbuhan ekonomi baru berbasis jasa dan ekonomi kreatif dan menekan pembangunan perumahan di selatan Jakarta yang seharusnya dijadikan daerah resapan air. Dasar hukum reklamasi adalah Keputusan Presiden No. 52 Tahun 1995 Tentang Reklamasi Pantai Utara dan Peraturan Daerah Provinsi Daerah Khusus Ibukota Jakarta No. 1 Tahun 2012 tentang Rencana Tata Ruang Wilayah 2030.²⁰⁹ Reklamasi teluk Jakarta di gagas sejak tahun 1995 seiring dengan terbitnya Keputusan Presiden dan dengan adanya tarik ulur dan pro kontrak reklamasi teluk Jakarta, baru tahun 2013 dimulai pembangunan fisik teluk Jakarta.

Pemanfaatan ruang kawasan pesisir dalam bentuk reklamasi dapat memberikan dampak positif dan negatif terhadap kegiatan masyarakat. Dampak positif dapat berupa perubahan fungsi lahan yang pada awalnya tidak mempunyai nilai menjadi kawasan yang bernilai ekonomi tinggi, sedangkan pemanfaatan ruang kawasan pesisir jika tidak mengikuti aturan dan tidak direncanakan secara terpadu dan berkelanjutan maka akan memberikan dampak negatif terhadap lingkungan. Oleh karena itu semua pemangku kepentingan/stakeholders dalam hal ini masyarakat, swasta, dan pemerintah perlu dilibatkan dalam pengelolaan ruang kawasan pesisir. Diperlukan kajian mendalam dan menyeluruh terhadap dampak yang akan ditimbulkan dengan pemanfaatan tersebut.

Suatu kebijakan harus sesuai dengan kebutuhan masyarakat dan apa manfaatnya buat masyarakat banyak, begitu juga dengan reklamasi teluk Jakarta apakah dibutuhkan dan bermanfaat untuk kepentingan masyarakat banyak atau hanya untuk kepentingan pemilik modal. Reklamasi teluk Jakarta disinyalir akan mengakibatkan kerusakan lingkungan, membuat Jakarta akan semakin banjir dan berpotensi merusak mata pencaharian nelayan dan masyarakat di pesisir pantai Utara Jakarta. Kajian lingkungan terhadap reklamasi Jakarta dianggap tidak jelas dan transparan termasuk izin-izin yang dikeluarkan disinyalir tidak dengan memperhatikan dampak lingkungan yang akan ditimbulkan. Oleh karena itu

²⁰⁹ Reklamasi Ubah Wajah Jakarta, Harian Kompas Tanggal 30 November 2015.

pengaturan mengenai reklamasi mutlak dilakukan agar pembangunan reklamasi pulau tidak menimbulkan berbagai dampak negatif.

Reklamasi harus direncanakan di areal reklamasi yang sudah mempunyai Peraturan Daerah Zonasi Wilayah Pesisir dan Pulau Kecil. Padahal dalam konteks payung hukum reklamasi, kegiatan reklamasi di wilayah pesisir haruslah diatur dalam regulasi di level provinsi dalam bentuk Peraturan Daerah Zonasi Wilayah Pesisir dan Perizinan. Kegiatan reklamasi haruslah mendapatkan izin dari Kementerian Kelautan dan Perikanan sebagaimana diatur dalam Peraturan Menteri Kelautan dan Perikanan No. 40/PRT/M/2007 tentang Pedoman Perencanaan Tata Ruang Kawasan Reklamasi Pantai.

Pro kontra mewarnai pembangunan reklamasi pulau di Indonesia, pro kontra ini terjadi karena belum adanya pengaturan yang jelas dan mengatur khusus mengenai reklamasi pulau di Indonesia. Proyek besar seperti reklamasi pulau tentunya tidak cukup hanya berdasarkan payung hukum Keputusan Presiden apalagi Surat Keputusan (SK) Gubernur, harus ada payung hukum sekelas Undang-undang. Keputusan Presiden No. 52 Tahun 1995 Tentang Reklamasi Pantai utara tidak mempunyai cantolan yang kuat terhadap peraturan di atasnya karena reklamasi pulau mempunyai dampak yang sangat penting dan strategis terhadap masyarakat dan lingkungan sehingga harus diatur jelas melalui peraturan perundang-undangan setingkat Undang-undang. Penelitian ini akan memberikan masukan kepada pemerintah untuk menyusun model pengaturan, naskah akademik dan draft Undang-undang mengenai Reklamasi Pulau.

Saat ini pengaturan reklamasi pulau hanya bersandarkan pada Undang-Undang No. 1 Tahun 2014 Tentang Perubahan Atas Undang-Undang No. 27 Tahun 2007 Tentang Pengelolaan Wilayah Pesisir Dan Pulau-Pulau Kecil. Penelitian ini akan membahas mengenai:

1. Bagaimana pelaksanaan pembangunan Reklamasi Pulau Teluk Jakarta ditinjau berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku?

2. Bagaimana dampak pembangunan Reklamasi Pulau di Teluk Jakarta berkaitan dengan pelestarian fungsi lingkungan dan tata ruang dalam kerangka pembangunan berkelanjutan?

METODE PENELITIAN

Metode pendekatan yang akan digunakan dalam penelitian ini adalah metode pendekatan yuridis normatif, yaitu metode yang menitikberatkan penelitian terhadap data kepustakaan yang merupakan data sekunder dengan didukung oleh data primer. Data sekunder mempunyai ruang lingkup yang sangat luas, meliputi peraturan perundang-undangan, buku-buku literatur, jurnal-jurnal hukum, koran, majalah, internet sampai pada dokumen-dokumen resmi yang dikeluarkan oleh pemerintah²¹⁰.

PEMBAHASAN

Penaatan dan Penegakan Hukum Lingkungan Guna Melestarikan Fungsi Lingkungan dan Tata Ruang

Penegakan hukum lingkungan dimulai dengan penataan hukum lingkungan. Penataan dalam hukum lingkungan diartikan sebagai “penerapan sepenuhnya persyaratan lingkungan. Penataan dapat dikatakan tercapai apabila semua persyaratan lingkungan terpenuhi atau terlaksana oleh subjek hukum lingkungan”.²¹¹ Perancangan persyaratan lingkungan menjadi sangat signifikan dalam penataan hukum lingkungan karena persyaratan lingkungan mempengaruhi keberhasilan program pengelolaan lingkungan. Perancangan persyaratan lingkungan yang baik untuk menghasilkan penataan yang efektif dan efisien dapat dilakukan dengan beberapa pendekatan, antara lain : pendekatan atur dan awasi, pendekatan atur diri sendiri, pendekatan ekonomi, pendekatan perilaku dan pendekatan tekanan publik.

Proses penegakan hukum meliputi penataan, penindakan, dan penyelesaian sengketa. Penataan (*compliance*) merupakan suatu proses untuk memotivasi

²¹⁰ Soerjono Soekanto dan Sri mamudji, *Penelitian Hukum Normatif Suatu Tinjauan Singkat*, Jakarta, RajaGrafindo Persada, 2003, hlm. 23-24.

²¹¹ Sukanda Husin, “Penegakan Hukum Lingkungan Indonesia”, (Jakarta: Sinar Grafika, Cetakan Kedua, 2009), hlm.139

masyarakat melaksanakan hukum secara sukarela. Bila dikaitkan dengan kesadaran hukum masyarakat, dalam prosesnya harus diperhatikan pengetahuan masyarakat terhadap hukum, pemahaman masyarakat terhadap hukum, dan perilaku hukum masyarakat. Penataan bersifat preventif. Sedangkan penindakan bersifat represif, dalam sistem hukum lingkungan nasional, proses penindakan meliputi proses penanggulangan, pengendalian, penerapan sanksi administratif, dan rehabilitasi. Penyelesaian sengketa merupakan bagian dari proses penegakan hukum, karena pada dasarnya penyelesaian sengketa merupakan proses yang harus ditempuh sebagaimana diperintahkan oleh hukum, sebagai konsekuensi terjadinya pelanggaran hukum.²¹²

Penegakan hukum lingkungan merupakan upaya untuk mencapai ketaatan terhadap peraturan dan persyaratan dalam ketentuan hukum lingkungan yang berlaku secara umum dan individual, melalui pengawasan dan penerapan sanksi administrasi, kepidanaan, dan keperdataan.

Instrumen pencegahan pencemaran dan/atau kerusakan lingkungan hidup (penataan hukum lingkungan) terdiri atas:²¹³

- a. Kajian Lingkungan Hidup Strategis (KLHS);
- b. tata ruang;
- c. baku mutu lingkungan hidup;
- d. kriteria baku kerusakan lingkungan hidup
- e. AMDAL;
- f. Upaya Pengelolaan Lingkungan Hidup dan Upaya Pemantauan Lingkungan Hidup (UKL-UPL);
- g. perizinan;
- h. instrumen ekonomi lingkungan hidup;
- i. peraturan perundang-undangan berbasis lingkungan hidup;
- j. anggaran berbasis lingkungan hidup;
- k. analisis risiko lingkungan hidup;

²¹² Imamulhadi, *Hukum Lingkungan Alternatif; Hukum Lingkungan Adat dan Hukum Lingkungan Islam*, (Yogyakarta: K-Media, 2016), hlm. 130-147.

²¹³ Pasal 14 Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2009 tentang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup (UU PPLH).

- l. audit lingkungan hidup; dan
- m. instrumen lain sesuai dengan kebutuhan dan/atau perkembangan ilmu pengetahuan.

Dalam Undang-Undang Nomor 26 Tahun 2007 tentang Penataan Ruang (UU Penataan Ruang), penataan ruang didasarkan pada pendekatan sistem, fungsi utama kawasan, wilayah administratif, kegiatan kawasan dan nilai strategis kawasan. Berkaitan dengan kebijakan otonomi daerah tersebut, wewenang penyelenggaraan penataan ruang oleh pemerintah dan pemerintah daerah, yang mencakup kegiatan pengaturan, pembinaan, pelaksanaan, dan pengawasan penataan ruang, didasarkan pada pendekatan wilayah dengan batasan wilayah administratif. Dengan pendekatan wilayah administratif tersebut, penataan ruang seluruh wilayah Indonesia terdiri atas wilayah nasional, wilayah provinsi, wilayah kabupaten, dan wilayah kota, yang setiap wilayah tersebut merupakan subsistem ruang menurut batasan administratif. Di dalam subsistem tersebut terdapat sumber daya manusia dengan berbagai macam kegiatan pemanfaatan sumber daya alam dan sumber daya buatan, dan dengan tingkat pemanfaatan ruang yang berbeda-beda, yang apabila tidak ditata dengan baik dapat mendorong ke arah adanya ketidakseimbangan pembangunan antarwilayah serta ketidaksinambungan pemanfaatan ruang.

Penataan ruang sebagai suatu sistem perencanaan tata ruang, pemanfaatan ruang, dan pengendalian pemanfaatan ruang merupakan satu kesatuan yang tidak terpisahkan antara yang satu dan yang lain dan harus dilakukan sesuai dengan kaidah penataan ruang sehingga diharapkan dapat mewujudkan pemanfaatan ruang yang berhasil guna dan berdaya guna serta mampu mendukung pengelolaan lingkungan hidup yang berkelanjutan; tidak terjadi pemborosan pemanfaatan ruang; dan tidak menyebabkan terjadinya penurunan kualitas ruang.

Penataan ruang yang didasarkan pada karakteristik, daya dukung dan daya tampung lingkungan, serta didukung oleh teknologi yang sesuai akan meningkatkan keserasian, keselarasan, dan keseimbangan subsistem. Hal itu berarti akan dapat meningkatkan kualitas ruang yang ada. Karena pengelolaan subsistem yang satu berpengaruh pada subsistem yang lain dan pada akhirnya dapat mempengaruhi

sistem wilayah ruang nasional secara keseluruhan, pengaturan penataan ruang menuntut dikembangkannya suatu sistem keterpaduan sebagai ciri utama. Hal itu berarti perlu adanya suatu kebijakan nasional tentang penataan ruang yang dapat memadukan berbagai kebijakan pemanfaatan ruang. Seiring dengan maksud tersebut, pelaksanaan pembangunan yang dilaksanakan—baik oleh pemerintah, pemerintah daerah, maupun masyarakat, baik pada tingkat pusat maupun pada tingkat daerah—harus dilakukan sesuai dengan rencana tata ruang yang telah ditetapkan. Dengan demikian, pemanfaatan ruang oleh siapa pun tidak boleh bertentangan dengan rencana tata ruang. Perlindungan dan pengendalian fungsi lingkungan hidup disusun dengan penataan ruang yang terdiri dari 3 (tiga) kegiatan utama, yaitu: perencanaan tata ruang, perwujudan tata ruang, dan pengendalian tata ruang.²¹⁴

Ruang sebagai sumber daya pada dasarnya tidak mengenal batas wilayah. Namun, untuk mewujudkan ruang wilayah nasional yang aman, nyaman, produktif, dan berkelanjutan berlandaskan Wawasan Nusantara dan Ketahanan Nasional, serta sejalan dengan kebijakan otonomi daerah yang nyata, luas, dan bertanggung jawab, penataan ruang menuntut kejelasan pendekatan dalam proses perencanaannya demi menjaga keselarasan, keserasian, keseimbangan, dan keterpaduan antardaerah, antara pusat dan daerah, antarsektor, dan antarpemangku kepentingan. Dalam Undang-Undang Nomor 26 Tahun 2007, penataan ruang didasarkan pada pendekatan sistem, fungsi utama kawasan, wilayah administratif, kegiatan kawasan dan nilai strategis kawasan. Berkaitan dengan kebijakan otonomi daerah tersebut, wewenang penyelenggaraan penataan ruang oleh Pemerintah dan pemerintah daerah, yang mencakup kegiatan pengaturan, pembinaan, pelaksanaan, dan pengawasan penataan ruang, didasarkan pada pendekatan wilayah dengan batasan wilayah administratif.²¹⁵ Dengan pendekatan wilayah administratif tersebut, penataan ruang seluruh wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia terdiri atas wilayah nasional, wilayah provinsi, wilayah kabupaten, dan wilayah kota, yang setiap wilayah tersebut merupakan subsistem ruang menurut batasan administratif.

²¹⁴ Lihat Penjelasan Undang-Undang Nomor 26 Tahun 2007 tentang Penataan Ruang.

²¹⁵ Ibid.

Di dalam subsistem tersebut terdapat sumber daya manusia dengan berbagai macam kegiatan pemanfaatan sumber daya alam dan sumber daya buatan, dan dengan tingkat pemanfaatan ruang yang berbeda-beda, yang apabila tidak ditata dengan baik dapat mendorong ke arah adanya ketidakseimbangan pembangunan antarwilayah serta ketidaksinambungan pemanfaatan ruang.

Penataan ruang sebagai suatu sistem perencanaan tata ruang, pemanfaatan ruang, dan pengendalian pemanfaatan ruang merupakan satu kesatuan yang tidak terpisahkan antara yang satu dan yang lain dan harus dilakukan sesuai dengan kaidah penataan ruang sehingga diharapkan dapat mewujudkan pemanfaatan ruang yang berhasil guna dan berdaya guna serta mampu mendukung pengelolaan lingkungan hidup yang berkelanjutan; tidak terjadi pemborosan pemanfaatan ruang; dan tidak menyebabkan terjadinya penurunan kualitas ruang. Penataan ruang yang didasarkan pada karakteristik, daya dukung dan daya tampung lingkungan, serta didukung oleh teknologi yang sesuai akan meningkatkan keserasian, keselarasan, dan keseimbangan subsistem. Hal itu berarti akan dapat meningkatkan kualitas ruang yang ada. Karena pengelolaan subsistem yang satu berpengaruh pada subsistem yang lain dan pada akhirnya dapat mempengaruhi sistem wilayah ruang nasional secara keseluruhan, pengaturan penataan ruang menuntut dikembangkannya suatu sistem keterpaduan sebagai ciri utama. Hal itu berarti perlu adanya suatu kebijakan nasional tentang penataan ruang yang dapat memadukan berbagai kebijakan pemanfaatan ruang. Seiring dengan maksud tersebut, pelaksanaan pembangunan yang dilaksanakan, baik oleh Pemerintah, pemerintah daerah, maupun masyarakat, baik pada tingkat pusat maupun pada tingkat daerah, harus dilakukan sesuai dengan rencana tata ruang yang telah ditetapkan. Dengan demikian, pemanfaatan ruang oleh siapa pun tidak boleh bertentangan dengan rencana tata ruang. Perlindungan dan pengendalian fungsi lingkungan hidup disusun dengan penataan ruang yang terdiri dari 3 (tiga) kegiatan utama, yaitu perencanaan tata ruang, perwujudan tata ruang, dan pengendalian tata ruang.²¹⁶

²¹⁶ Ibid.

Pelestarian Fungsi Lingkungan dan Tata Ruang dalam Kerangka Pembangunan Berkelanjutan

Pembangunan berkelanjutan merupakan upaya sadar dan terencana yang memadukan aspek lingkungan hidup, sosial, dan ekonomi ke dalam strategi pembangunan untuk menjamin keutuhan lingkungan hidup serta keselamatan, kemampuan, kesejahteraan, dan mutu hidup generasi masa kini dan generasi masa depan.²¹⁷

Menurut Surna T Djajadiningrat yang dimaksud dengan pembangunan berkelanjutan adalah pembangunan yang dapat memenuhi kebutuhan saat ini dengan mengindahkan kemampuan generasi mendatang dalam mencukupi kebutuhannya. Beliau juga mengatakan bahwa proses pembangunan berkelanjutan bertumpu pada 3 faktor, yaitu:

- a. Kondisi sumberdaya alam
- b. Kualitas lingkungan
- c. Faktor kependudukan

Sehingga mengingat ketiga faktor diatas maka upaya pembangunan berkelanjutan perlu memuat ikhtiar pembangunan yang memelihara keutuhan fungsi tatanan lingkungan agar sumber daya alam dapat secara berlanjut menopang proses pembangunan secara terus menerus dari generasi ke generasi untuk meningkatkan kualitas manusia Indonesia.²¹⁸

Mulai tahun 2016, SDGs 2015–2030 secara resmi menggantikan Tujuan Pembangunan Millennium/*Millenium Development Goals* (MDGs) 2000–2015. SDGs berisi seperangkat tujuan transformatif yang disepakati dan berlaku bagi seluruh bangsa tanpa terkecuali. SDGs berisi 17 Tujuan. Salah satu tujuan SDGs adalah mengatur tata cara dan prosedur masyarakat yang damai tanpa kekerasan,

²¹⁷ Pasal 1 Angka 3 Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2009 tentang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup

²¹⁸ Surna T. Djajadiningrat, *Artikel: Pembangunan Berkelanjutan dan Berwawasan Lingkungan*, jurnal Hukum Lingkungan, ICEL, 1994.

nondiskriminasi, partisipasi, tata pemerintahan yang terbuka serta kerja sama kemitraan multi pihak.²¹⁹



Sumber: PBB, 2015

Gambar 1.

Sustainable Development Goals 2030

SDGs diusulkan untuk menawarkan perbaikan besar MDGs. Mereka berusaha untuk membangun MDGs dan menyelesaikan apa yang belum dicapai. Mereka berusaha untuk mewujudkan hak asasi manusia dan untuk mencapai kesetaraan gender dan pemberdayaan semua perempuan dan anak perempuan. Hal ini terintegrasi, tak terpisahkan dan seimbang dengan 3 (tiga) dimensi pembangunan berkelanjutan: ekonomi, sosial, dan lingkungan. PBB mengumumkan 17 tujuan pembangunan berkelanjutan dan 169 target yang menunjukkan skala dan ambisi agenda secara universal. Tujuan dan target tersebut akan dilaksanakan selama 15 tahun ke depan di daerah-daerah penting untuk

²¹⁹ Perserikatan Bangsa-Bangsa (PBB), “Sustainable Development Knowledge Platform”, <https://sustainabledevelopment.un.org/sdgs>, diakses pada tanggal 29 Maret 2017

kemanusiaan dan planet. Tujuh belas tujuan pembangunan berkelanjutan antara lain:²²⁰

1. Mengakhiri kemiskinan di semua tempat dalam bentuk apapun;
2. Mengakhiri kelaparan, mencapai ketahanan pangan, dan peningkatan gizi dan mempromosikan pertanian berkelanjutan;
3. Menjamin kehidupan yang sehat serta mendorong kesejahteraan hidup untuk seluruh masyarakat di segala umur;
4. Memastikan pendidikan berkualitas yang inklusif dan berkeadilan dan mempromosikan kesempatan belajar seumur hidup bagi semua;
5. Pencapaian kesetaraan gender dan memberdayakan semua wanita dan perempuan;
6. Memastikan ketersediaan dan pengelolaan air dan sanitasi yang berkelanjutan bagi semua;
7. Memastikan akses energi yang terjangkau, handal, berkelanjutan, dan modern untuk semua;
8. Mempromosikan pertumbuhan yang berkelanjutan, inklusif dan keberkelanjutan ekonomi, tenaga yang produktif, dan pekerjaan yang layak bagi semua;
9. Membangun infrastruktur tangguh, mempromosikan industrialisasi yang inklusif and berkelanjutan, dan membantu pengembangan inovasi;
10. Mengurangi ketidaksetaraan dalam dan antar negara;
11. Membuat kota dan pemukiman inklusif, aman, tangguh, dan berkelanjutan;
12. Memastikan pola konsumsi dan produksi berkelanjutan;
13. Tindakan mendesak untuk memerangi perubahan iklim dan dampaknya;
14. Melestarikan penggunaan sumber daya laut untuk pembangunan berkelanjutan;
15. Melindungi, memulihkan, dan mempromosikan pemanfaatan berkelanjutan dari ekosistem, pengelolaan hutan, memerangi degradasi,

²²⁰ *United Nations Development Programme (UNDP) Indonesia*, “Agenda Pembangunan Berkelanjutan 2030”, <http://www.id.undp.org/content/indonesia/id/home/post-2015/sdg-overview/>, diakses pada tanggal 29 Maret 2017

dan menghentikan degradasi lahan, serta menghentikan hilangnya keanekaragaman hayati;

16. Mempromosikan masyarakat yang damai dan inklusif untuk pembangunan berkelanjutan, memberikan akses keadilan bagi semua dan membangun institusi akuntabel dan inklusif yang efektif; dan
17. Memperkuat sarana implementasi dan merevitalisasi kemitraan global untuk pembangunan berkelanjutan.

Apabila dilihat kasus reklamasi Teluk Jakarta ini, ada beberapa aspek yang tidak sejalan dengan tujuan dari 17 agenda yang direncanakan, yaitu:

1. Tujuan 11, *Sustainable Cities and Communities*, dimana dalam membangun kota dan pemukiman haruslah inklusif, aman, tahan lama dan berkelanjutan.
2. Tujuan 14, *Life Below Water* yaitu tentang perlindungan dan penggunaan samudera, laut dan sumber daya kelautan secara berkelanjutan artinya mengatur dan melindungi ekosistem laut dan pantai dari polusi yang berasal dari darat, juga untuk menyadarkan akan dampak pengasaman samudera.
3. Tujuan 15, *Life on Land* yaitu melindungi, memulihkan, dan mempromosikan pemanfaatan berkelanjutan dari ekosistem, pengelolaan hutan, memerangi degradasi, dan menghentikan degradasi lahan, serta menghentikan hilangnya keanekaragaman hayati.

Selain kebijakan internasional SDGs diatas terdapat asas-asas untuk mewujudkan kelestarian fungsi lingkungan, antara lain Asas kelestarian dan keberlanjutan²²¹, yaitu bahwa setiap orang memikul kewajiban dan tanggung jawab terhadap generasi mendatang dan terhadap sesamanya dalam satu generasi dengan melakukan upaya pelestarian daya dukung ekosistem dan memperbaiki kualitas lingkungan hidup; berkaitan dengan kasus, asas kelestarian dan keberlanjutan menjelaskan bahwa dalam menerbitkan kebijakan, pemerintah harus memperhatikan kelestarian dan keberlanjutan dari lingkungan sekitarnya.

²²¹ Lihat Penjelasan Undang-Undang No. 32 Tahun 2009 tentang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup

Asas tata kelola pemerintahan yang baik²²², yaitu bahwa perlindungan dan pengelolaan lingkungan hidup dijiwai oleh prinsip partisipasi, transparansi, akuntabilitas, efisiensi, dan keadilan; Dalam hal ini, kebijakan tidak boleh meniadakan aspek kehidupan sosial, ekonomi masyarakat dan lingkungan. Kebijakan harus lahir dari sebuah usulan dan kepentingan sosial ekonomi dan lingkungan.

Saat ini pengaturan reklamasi pulau berlandaskan pada Undang-Undang No. 1 Tahun 2014 Tentang Perubahan Atas Undang-Undang No. 27 Tahun 2007 Tentang Pengelolaan Wilayah Pesisir dan Pulau-Pulau Kecil.

Pulau D sudah mulai dibangun, pengembang sudah melaksanakan pembangunan di atas pulau seluas 312 hektar dan sudah mendapatkan Izin prinsip dan pelaksanaan. Diatas pulau D sudah terbangun ruko-ruko, jalan sudah diaspal dan Penerangan Jalan Umum (PJU) juga terpasang di media jalan depan ruko.²²³ Pembangunan reklamasi pulau sudah mulai dikerjakan untuk Pulau C, D, L, N, P, untuk Pulau C dan D sudah hampir selesai dikerjakan.²²⁴ Berikut ini kondisi pembangunan reklamasi pulau teluk Jakarta:

TABEL DATA

No.	Nama Pulau	Perizinan	Sengketa Di Pengadilan	Pembangunan Pulau
1.	A	Belum dapat	Tidak ada	Belum
2.	B	Belum dapat	Tidak ada	Belum

²²² *Ibid.*

²²³ Kurnia Sari Aziza, Editor Fidel Ali, Begini Kondisi Pulau D di Teluk Jakarta, <http://megapolitan.kompas.com/read/2016/05/04/12472451/Begini.Kondisi.Pulau.D.di.Teluk.Jakarta>, di unduh tanggal 18, Mei 2017 pukul 05.30 WIB.

²²⁴ Fiki Arianti, Ada Reklamasi Teluk Jakarta 4 Pulau Terancam Hilang, <http://bisnis.liputan6.com/read/2500527/ada-reklamasi-teluk-jakarta-4-pulau-terancam-hilang>, di unduh tanggal 19, Mei 2017 pukul 13.15 WIB.

3.	C	Sudah ada tapi kita belum punya	Belum digugat	Sudah lebih dari 80%
4.	D	Sudah ada tapi kita belum punya	Belum digugat – karena belum pegang surat izinnya	Sudah lebih 40%
5.	E	Belum dapat	Belum digugat	Pembangunan fisik belum
6.	F	Sudah ada	Digugat dan kabulkan gugatannya oleh PTUN Jakarta- dan sekarang sudah sampai Banding	Pembangunan fisik belum
7.	G	Sudah ada	Digugat dan kabulkan gugatannya oleh PTUN Jakarta- proses Banding dimenangkan oleh Pemerintah Provinsi – - sekarang sedang menunggu putusan Kasasi	Sudah ada bangunan sekitar 15%
8.	H	Belum dapat	Belum ada gugatan	Belum ada
9.	I	Sudah ada	Digugat dan kabulkan gugatannya oleh PTUN Jakarta- dan sekarang sudah sampai Banding	Belum ada
10.	J	Belum dapat	Belum ada gugatan	Belum ada
11.	K	Sudah ada	Digugat dan kabulkan gugatannya oleh PTUN	Belum ada

			Jakarta- dan sekarang sudah sampai Banding	
12.	L	Belum ada	Belum gugatan	Belum ada
13.	M	Belum ada	Belum ada gugatan	Belum ada
14.	N	Belum ada	Belum ada gugatan	Belum ada
15.	O	Belum ada	Belum ada gugatan	Belum ada
16.	P	Belum ada	Belum ada gugatan	Belum ada
17.	Q	Belum ada	Belum ada gugatan	Belum ada

Catatan: Data Diatas didapat pada saat penelitian dilakukan dan dapat saja dikemudian hari terdapat perubahan

Pulau D sudah mulai dibangun, pengembang sudah melaksanakan pembangunan di atas pulau seluas 312 hektar dan sudah mendapatkan Izin prinsip dan pelaksanaan. Diatas pulau D sudah terbangun ruko-ruko, jalan sudah diaspal dan Penerangan Jalan Umum (PJU) juga terpasang di media jalan depan ruko.

Reklamasi Pulau G dilakukan setelah mengantongi Keputusan Gubernur DKI Jakarta Nomor 2238 Tahun 2014 tentang Pemberian Izin Pelaksanaan Reklamasi Pulau G kepada PT Muara Wisesa Samudra. Keputusan itu ditandatangani Gubernur DKI Jakarta, Basuki Tjahaja Purnama (Ahok) pada 23 Desember 2014. Dalam keputusan itu disebutkan, Muara Wisesa harus sudah mulai melaksanakan kegiatan reklamasi paling lama satu tahun setelah keputusan ditetapkan. Izin pelaksanaan reklamasi berlaku untuk jangka waktu tiga tahun.²²⁵

Sejak pelaksanaan kegiatan reklamasi Pulau G, nelayan yang berada di sekitar wilayah Muara Angke, terutama nelayan tradisional yang mengeluhkan hasil tangkapan ikannya sangat menurun sejak dilaksanakannya kegiatan reklamasi

²²⁵ Afandi, <http://www.rmol.co/read/2016/04/20/243908/Sebuah-Bangunan-Besar-Sudah-Berdiri-Di-Pulau-C->, diunduh tanggal 17 Juli 2017 pukul 17.00 WIB.

Pulau G. Akibatnya, para nelayan harus berlayar lebih jauh untuk mendapatkan hasil tangkapan yang lebih banyak. Namun, tidak sedikit dari mereka yang lebih memilih untuk berhenti bekerja sebagai nelayan dan pulang ke kampung halamannya masing-masing karena merasa rugi jika harus tetap bertahan hidup sebagai nelayan dengan kondisi seperti sekarang. Di wilayah lain, daerah sekitar Kapuk Muara, dimana belum terdapat pelaksanaan reklamasi pulau di sekitarnya, masih banyak nelayan yang pergi melaut.²²⁶ Apabila reklamasi ini tetap dijalankan, maka dalam hal pembangunan berkelanjutan tidak akan tercapai. Seharusnya pemerintah mulai mengubah paradigma dalam merencanakan hingga melaksanakan pembangunannya agar menggunakan perspektif jangka panjang, mengedepankan pembangunan yang berkelanjutan karena keberhasilan pembangunan berkelanjutan ditentukan oleh kebijakan yang diambil oleh Pemerintah.²²⁷

KESIMPULAN DAN SARAN

Pemanfaatan ruang laut melalui reklamasi semestinya didahului dengan penerbitan Peraturan Daerah tentang Rencana Zonasi Wilayah Pesisir dan Pulau-Pulau Kecil (Perda RZWP3K). Hal itu bertujuan supaya tidak terjadi konflik dalam penggunaan ruang laut berdasarkan Pasal 17 UU No 1 Tahun 2014 tentang Pengelolaan Wilayah Pesisir dan Pulau-Pulau Kecil.

Pembangunan reklamasi di Teluk Jakarta ini tidak sejalan dengan tujuan dalam *Sustainable Development Goals* (SDGs) yaitu tujuan nomor 11 *Sustainable Cities and Communities*, dimana dalam membangun kota dan pemukiman haruslah inklusif, aman, tahan lama dan berkelanjutan serta tujuan nomor 14 *Life Below Water* yaitu tentang perlindungan dan penggunaan samudera, laut dan sumber daya kelautan secara berkelanjutan artinya mengatur dan melindungi ekosistem laut dan pantai dari polusi yang berasal dari darat, juga untuk menyadarkan akan dampak pengasaman samudera. Serta tujuan 15, *Life on Land* yaitu melindungi, memulihkan, dan mempromosikan pemanfaatan berkelanjutan dari ekosistem,

²²⁶ Hasil wawancara dengan salah satu Staf Kelurahan Pluit, pada tanggal 29 Juli 2017, pukul 09.35 WIB.

²²⁷ Amiruddin A Dajaan Imami, "Hukum Penataan Ruang Kawasan Pesisir: Harmonisasi dalam Pembangunan Berkelanjutan", (Bandung: Logoz Publishing, 2014), hlm. 60.

pengelolaan hutan, memerangi degradasi, dan menghentikan degradasi lahan, serta menghentikan hilangnya keanekaragaman hayati.

DAFTAR PUSTAKA

Amiruddin A Dajaan Imami, “Hukum Penataan Ruang Kawasan Pesisir: Harmonisasi dalam Pembangunan Berkelanjutan”, (Bandung: Logoz Publishing, 2014)

Imamulhadi, Hukum Lingkungan Alternatif; Hukum Lingkungan Adat dan Hukum Lingkungan Islam, (Yogyakarta: K-Media, 2016)

Soerjono Soekanto dan Sri mamudji, *Penelitian Hukum Normatif Suatu Tinjauan Singkat*, Jakarta, RajaGrafindo Persada, 2003.

Sukanda Husin, “Penegakan Hukum Lingkungan Indonesia”, (Jakarta: Sinar Grafika, Cetakan Kedua, 2009), hlm.139

Perserikatan Bangsa-Bangsa (PBB), “Sustainable Development Knowledge Platform”, <https://sustainabledevelopment.un.org/sdgs>, diakses pada tanggal 29 Maret 2017

United Nations Development Programme (UNDP) Indonesia, “Agenda Pembangunan Berkelanjutan 2030”, <http://www.id.undp.org/content/indonesia/id/home/post-2015/sdg-overview/>, diakses pada tanggal 29 Maret 2017

HAK LINGKUNGAN HIDUP DALAM PENEGAKAN HUKUM LINGKUNGAN

Rochmani

Fakultas Hukum UNISBANK Semarang

rochmani@edu.unisbank.ac.id

ABSTRAK

Dalam penegakan hukum apabila lingkungan yang tercemar dan/atau rusak tidak dituntutkan oleh para pihak yang bersengketa, maka lingkungan yang tercemar dan/atau yang rusak tidak akan mendapatkan hak akan keberlanjutannya. Hal ini menunjukkan bahwa hakim belum mengintegrasikan hak lingkungan hidup dalam penyelesaian sengketa lingkungan hidup di pengadilan. Hakim hanya memperhatikan para pihak yang bersengketa saja, belum memperhatikan lingkungan hidup itu sendiri. Hakim “tersandera” oleh pemikiran positivistic, bahwa hukum hanya ada dalam peraturan perundang-undangan. Tujuan penelitian ini untuk menjelaskan apakah hakim mengintegrasikan hak lingkungan hidup dalam penegakan hukum lingkungan di pengadilan dan bagaimana pengaturan hak lingkungan hidup dalam konstitusi. Penelitian ini dikaji dengan menggunakan kajian *socio – legal* yang menekankan pembuatan deskripsi tentang realitas sosial dan hukum, serta berusaha memahami dan menjelaskan logika keterhubungan logis antara keduanya. Hakim dalam memeriksa dan memutus sengketa lingkungan hidup seyogyanya mengintegrasikan hak lingkungan hidup dalam penyelesaian sengketa lingkungan hidup di pengadilan.

Kata kunci: Hak, penegakan hukum, hakim, pengadilan, lingkungan hidup.

PENDAHULUAN

Perlindungan terhadap lingkungan hidup sudah menjadi suatu keniscayaan untuk menjaga keberlanjutan lingkungan hidup. Hal ini juga untuk mewujudkan keadilan generasi sekarang dan generasi masa depan. Dengan demikian berarti perlu solidaritas antar generasi. Pengakuan akan adanya keterbatasan (*limitations*) atas sumber daya alam yang harus diatur penggunaannya agar tidak mengorbankan kepentingan generasi yang akan datang.

Dari aspek yuridis, komitmen untuk melindungi lingkungan hidup itu belum secara seimbang diatur dalam UUD NRI 1945. UUD NRI 1945 hanya mengatur perlindungan terhadap manusia dan perlindungan terhadap lingkungan hidup

sendiri belum dirumuskan. Pasal 33 ayat (3) dari UUD NRI 1945 menyebutkan bahwa "bumi air dan kekayaan alam yang terkandung didalamnya dikuasai negara dan dipergunakan untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat". Pasal tersebut baru menyiratkan penggunaan sumber daya alam untuk kesejahteraan masyarakat (*pro jobs, pro people*), tetapi tidak menyiratkan perlunya dipergunakan secara rasional agar tidak merusak lingkungan hidup (*pro nature*).²²⁸ Demikian juga dalam pasal 28 H ayat (1) yang mengatur bahwa "setiap orang berhak hidup sejahtera lahir dan batin, bertempat tinggal, dan mendapatkan lingkungan hidup yang baik dan sehat". Pasal tersebut juga menyiratkan perlunya perlindungan manusia untuk mendapatkan lingkungan hidup yang baik dan sehat, tetapi tidak merumuskan perlunya perlindungan terhadap lingkungan hidup itu sendiri.

Pengaturan lingkungan hidup dalam UUD NRI 1945 sebatas pemanfaatan lingkungan hidup untuk memenuhi kepentingan manusia. Kepentingan lingkungan hidup sendiri belum diperhatikan yaitu keberlanjutan lingkungan hidup. Dalam Pasal 33 ayat (3) UUD NRI 1945 hanya mengatur lingkungan hidup untuk kemakmuran rakyat dan pasal 28 H ayat (1) UUD NRI 1945 hanya mengatur kedudukan manusia untuk mendapatkan hak lingkungan hidup yang baik dan sehat.

Dalam penyelesaian sengketa lingkungan hidup hakim belum memperhatikan aspek lingkungan hidup yang sebenarnya juga sebagai korban, hakim belum memrediksi bahwa kegiatan yang dilakukan oleh pemrakarsa dimungkinkan akan dapat menimbulkan pencemaran dan/atau kerusakan lingkungan hidup. Indikasi tersebut belum sebagai pertimbangan dalam putusan pengadilan. Demikian juga dengan pihak pemutus (hakim) belum mempunyai pengetahuan yang memadai tentang lingkungan hidup. Dari latar belakang tersebut muncul suatu permasalahan; (1). Bagaimana hakim mengintegrasikan hak lingkungan hidup dalam penegakan hukum lingkungan di pengadilan?, (2). Bagaimana pengaturan hak lingkungan hidup dalam konstitusi Indonesia? Tujuan penelitian ini untuk menjelaskan bagaimana hakim mengintegrasikan hak

²²⁸ Sudharto P. Hadi dan FX. Adji Samekto, 2007, *Dimensi Lingkungan Dalam Bisnis Kajian Tanggung Jawab Sosial Perusahaan Pada Lingkungan*, Badan Penerbit Universitas diponegoro, H. 47-48

lingkungan hidup dalam penegakan hukum lingkungan di pengadilan dan bagaimana pengaturan hak lingkungan hidup dalam konstitusi Indonesia.

METODE PENELITIAN

Tipe Penelitian

Penelitian ini dikaji dengan menggunakan kajian *socio – legal* yang menekankan pembuatan deskripsi tentang realitas sosial dan hukum, serta berusaha memahami dan menjelaskan logika keterhubungan logis antara keduanya.²²⁹

Pendekatan Penelitian

Dalam penelitian ini menggunakan pendekatan non doktrinal. Menurut Leon Mayhew dalam pendekatan non doktrinal, bahwa hukum tidak dikonsepsikan sebagai suatu gejala normatif yang otonom, akan tetapi suatu institusi sosial yang secara riil berkaitan dengan variabel-variabel sosial lainnya.²³⁰

Spesifikasi Penelitian

Spesifikasi penelitian bersifat kualitatif. Penelitian kualitatif merupakan prosedur penelitian yang menghasilkan data deskriptif berupa kata-kata tertulis atau lisan dari orang-orang dan perilaku yang dapat diamati ²³¹ Penelitian ini mengkaji masalah yang terkait dengan keberadaan hak lingkungan hidup dalam penyelesaian sengketa lingkungan hidup di pengadilan . Hakim menjadi sorotan dalam penelitian ini, karena ditangan hakim penegakan hukum yang menghasilkan keadilan ekologi dapat diwujudkan.

Ruang Lingkup Penelitian

Ruang Lingkup penelitian ini adalah wilayah hukum Pengadilan Negeri di Jawa Tengah. Pertimbangan penentuan lokasi penelitian Jawa Tengah karena wilayah tersebut memiliki penduduk yang padat, kegiatan industri banyak serta

²²⁹ Satjipto Rahardjo, 1980, *Hukum dan Masyarakat*, Alumni, Bandung, H.17

²³⁰ Sutandyo Wignyosoebroto, 1974, *Penelitian Hukum Sebuah Tipologi*, Majalah Masyarakat Indonesia, Tahun ke 1 No. 2, H. 96

²³¹ Bogdan dan Taylor dalam Lexy J. Moleong, 2010, *Metodologi Penelitian Kualitatif*, PT Remaja Rosdakarya, Bandung, H. 4

banyak eksploitasi sumber daya alam. Faktor-faktor tersebut rentan terhadap timbulnya pencemaran dan/atau kerusakan lingkungan hidup yang berakibat terjadinya masalah-masalah lingkungan hidup.

Sumber Data dan Teknik Pengumpulan Data

Sumber Data

Sumber data yang digunakan dalam penelitian ini adalah sumber data primer atau data dasar (*primary data atau basic data*) dan data sekunder (*secondary data*). Data primer diperoleh langsung dari sumber pertama, yakni masyarakat, penegak hukum, melalui penelitian. Data sekunder antara lain mencakup putusan pengadilan, dokumen-dokumen resmi, peraturan kebijakan, buku-buku, jurnal, hasil-hasil penelitian yang berwujud laporan dan seterusnya.²³²

Teknik Pengumpulan Data

Dalam penelitian ini menggunakan teknik pengumpulan data, teknik wawancara²³³ (*interview*), dan metode *library research* (studi kepustakaan). Wawancara mendalam (*in-depth interview*) dilakukan dengan cara mengajukan pertanyaan baik secara terbuka maupun secara tertutup dengan seseorang yang menjadi informan atau responden²³⁴.

Teknik Analisis Data

Teknik analisis data dalam penelitian ini adalah menggunakan analisis data kualitatif. Menurut Bogdan dan Biklen sebagaimana telah dikutip oleh J. Moleong, bahwa yang dimaksud dengan data analisis kualitatif adalah upaya yang dilakukan dengan jalan bekerja dengan data, mengorganisasikan data, memilah-milahnya menjadi satuan yang dapat dikelola, mensintesiskannya, mencari dan menemukan

²³² Soerjono Soekanto, 1986, *Pengantar Penelitian Hukum*, Universitas Indonesia-Press, Jakarta, H.12.

²³³ Menurut Kerlinger menyebutkan tiga hal yang menjadi kekuatan metode wawancara: 1). Mampu mendeteksi kadar pengertian subjek terhadap pertanyaan yang diajukan. Jika responden tidak mengerti, peneliti dapat melakukan antisipasi dengan memberikan penjelasan; 2). Fleksibel, pelaksanaannya dapat disesuaikan dengan tiap-tiap individu; 3). Menjadi satu-satunya hal yang dapat dilakukan ketika teknik lain tidak dapat dilakukan. Lihat, Affifuddin dan Beni Ahmad Saebani, 2009, *Metodologi Penelitian Kualitatif*, CV. Pustaka Setia, Bandung, H. 131.

²³⁴ *Ibid*

pola, menemukan apa yang penting dan apa yang dipelajari, dan memutuskan apa yang dapat diceritakan kepada orang lain.²³⁵

PEMBAHASAN

Penegakan Hukum Lingkungan di Pengadilan

Hasil wawancara dengan para hakim di Jawa tengah menunjukkan bahwa banyak para hakim bila akan diajak wawancara mengenai persoalan penyelesaian perkara lingkungan hidup di pengadilan, banyak yang keberatan dengan alasan tidak menguasai mengenai persoalan lingkungan hidup, dan banyak yang belum pernah menangani perkara lingkungan hidup.

Hakim dalam penyelesaian perkara lingkungan hidup budaya berpikir hukumnya secara positivistik²³⁶. Hakim hanya mendasarkan pada peraturan perundang-undangan saja. Hasil wawancara dengan hakim di pengadilan di Jawa Tengah, hakim menyatakan: “dalam penyelesaian perkara di pengadilan hanya mendasarkan pada hal-hal yang pasti-pasti saja”.²³⁷ Maksud hakim mengatakan “hal-hal yang pasti-pasti saja” adalah bahwa hakim dalam menyelesaikan perkara hanya mendasarkan pada ketentuan yang ada dalam peraturan perundang-undangan saja. Misalnya hakim dalam membuktikan suatu perkara hanya mendasarkan pada alat-alat bukti yang tercantum dalam pasal 184 KUHAP saja. Apabila alat-alat bukti tersebut tidak dapat ditemukan dalam suatu perkara yang sedang diperiksa oleh hakim, maka hakim tersebut akan memberikan putusan bebas karena perbuatan yang didakwakan tidak terbukti secara sah dan meyakinkan. Konsekuensi budaya berpikir hakim yang positivistik demikian, apabila suatu perkara tidak dapat ditemukan dasar hukumnya dalam peraturan perundang-undangan, ada kecenderungan hakim membebaskan pihak yang dianggap bertanggung jawab terhadap pelanggaran yang terjadi. Putusan yang demikian merupakan putusan

²³⁵ J. Moleong, *Op.cit*, H. 248

²³⁶ Hasil wawancara dengan Suyitno (Hakim dan Wakil Ketua PN. Pekalongan) tanggal 10 Oktober 2012.

²³⁷ Hasil wawancara dengan Made (Hakim dan Wakil ketua PN Batang) pada tanggal 7 Oktober Tahun 2012.

yang sangat mengecewakan karena tidak dapat memberikan keadilan bagi masyarakat dan lingkungan hidup.

Dalam praktik penyelesaian perkara lingkungan hidup, hakim hanya menggunakan alat-alat bukti yang ada dalam undang-undang saja. Alat-alat bukti yang ada dalam undang-undang yang biasa digunakan adalah alat-alat bukti yang tercantum dalam KUHAP.²³⁸ Menurut Pasal 184 KUHAP, alat-alat bukti ialah:

- 1.keterangan saksi;
- 2.keterangan ahli;
- 3.surat;
- 4.petunjuk;
- 5.keterangan terdakwa.

Menurut Pasal 96 UU No. 32 Tahun 2009 tentang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup alat bukti terdiri atas:

1. keterangan saksi;
2. keterangan ahli;
3. surat;
4. petunjuk;
5. keterangan terdakwa;dan/atau;
6. alat bukti lain, termasuk alat bukti yang diatur dalam peraturan

perundang-undangan.

Dalam penjelasan Pasal 96 huruf e, Undang-undang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup, yang dimaksud dengan alat bukti lain dalam Undang-undang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup meliputi, informasi yang diucapkan, dikirimkan, diterima, atau disimpan secara elektronik, magnetik, optik, dan/atau yang serupa dengan itu; dan/atau alat bukti data, dilihat, dan didengar yang dapat dikeluarkan dengan dan/atau tanpa bantuan suatu sarana, baik yang tertuang di atas kertas, atau terekam secara elektronik, tidak terbatas pada tulisan, suara atau gambar, peta, rancangan, foto atau sejenisnya, huruf, tanda,

²³⁸ Hasil Wawancara dengan Made (Hakim dan Wakil Ketua PN Batang) pada tanggal 7 Oktober Tahun 2012.

angka, simbol, atau perporasi yang memiliki makna atau yang dapat dipahami atau dibaca.

Undang-undang perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup mencantumkan penambahan alat bukti lain sebagai pengembangan alat-alat bukti yang tercantum dalam KUHAP. Dengan demikian Undang-undang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup telah menyesuaikan dengan perkembangan teknologi elektronika yang berkembang saat ini.

Menurut Ridwan, suatu bukti elektronik dapat memiliki kekuatan hukum apabila informasinya dapat dijamin keutuhannya, dapat dipertanggungjawabkan, dapat diakses dan dapat ditampilkan sehingga menerangkan suatu keadaan. Orang atau pihak-pihak yang mengajukan bahwa informasi yang dimilikinya berasal dari sistem elektronik yang dapat dipercaya yang pembuatannya dilakukan oleh penyelenggara Sertifikat Elektronik dan Sistem Elektronik.²³⁹

Alat bukti dapat mempunyai nilai kekuatan pembuktian di pengadilan apabila mempunyai beberapa syarat:

1. diperkenankan oleh undang-undang untuk dipakai sebagai alat bukti.
2. reability, yaitu alat bukti tersebut dapat dipercaya keabsahannya.
3. necessity, yaitu alat bukti yang diajukan memang diperlukan untuk membuktikan suatu fakta.
4. relevance, yaitu alat bukti yang diajukan mempunyai relevansi dengan fakta yang akan dibuktikan.²⁴⁰

Alat bukti mempunyai tujuan dan kegunaan bagi para pihak di persidangan antara lain:

- a. bagi penuntut umum, pembuktian merupakan usaha untuk meyakinkan hakim, dengan berdasarkan alat bukti yang ada, agar menyatakan seorang terdakwa bersalah sesuai dengan surat dakwaan.

²³⁹ Syamsul Arifin, 2012, *Hukum Perlindungan Dan Pengelolaan Lingkungan Hidup Indonesia*, PT. Sofmedia, Jakarta, H.189

²⁴⁰ Syahrin, Alvi, 2009, *Beberapa Isu Hukum Lingkungan Kepidanaan*, Sofmedia, Jakarta, H. 13-14

- b. bagi terdakwa atau penasehat hukum, pembuktian merupakan usaha sebaliknya untuk meyakinkan hakim, berdasarkan alat bukti yang ada, agar menyatakan terdakwa dibebaskan atau dilepaskan dari tuntutan hukum atau meringankan pidananya. Terdakwa atau penasehat hukum jika mungkin harus mengajukan alat-alat bukti yang menguntungkan atau meringankan pihaknya, atau juga disebut sebagai perlawanan alat bukti atau bukti kebalikannya.
- c. bagi hakim atas dasar pembuktian tersebut dengan adanya alat-alat bukti yang ada dalam persidangan baik yang berasal dari penuntut umum atau penasehat hukum terdakwa dibuat sebagai dasar untuk membuat keputusan.²⁴¹

Bila dibandingkan alat-alat bukti yang tercantum dalam KUHAP dan undang-undang Nomor 32 tahun 2009 Tentang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup, maka dalam undang-undang Nomor 32 tahun 2009 Tentang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup ada penambahan alat bukti berupa: alat bukti lain, termasuk alat bukti yang diatur dalam peraturan perundang-undangan.

Dengan penambahan alat bukti tersebut, memberikan kepada hakim kelonggaran untuk menilai alat-alat bukti yang diajukan oleh para pihak. Hakim tidak hanya menilai alat-alat bukti yang diajukan oleh para pihak saja. Apabila alat-alat bukti yang diajukan oleh para pihak namun nilai kekuatan pembuktiannya lemah sehingga hakim kurang yakin akan alat bukti yang diajukan para pihak, maka hakim sebaiknya menggali alat bukti yang lain. Hakim tidak memberikan putusan bebas dengan alasan bahwa para pihak tidak bisa menghadirkan alat-alat bukti yang menurut hakim lemah nilai kekuatan pembuktiannya. Apabila hakim mengetahui bahwa telah terjadi pencemaran dan/atau kerusakan lingkungan hidup tentunya setelah hakim meninjau lokasi terjadinya pencemaran dan /atau kerusakan lingkungan hidup. Apa yang telah diketemukan dari hasil peninjauan hakim ditempat kejadian perkara dan hasil penilaiannya terhadap perkara lingkungan hidup yang terjadi, dapat dijadikan sebagai alat-alat bukti lain oleh hakim. Alat-alat

²⁴¹ Syamsul Arifin, *Op. cit* H.190-191

bukti lain seperti dampak sosial. Dampak sosial misalnya; ketakutan atau kegelisahan yang dialami oleh masyarakat dengan adanya pembuangan limbah berbahaya dan beracun oleh perusahaan yang ada di daerah masyarakat bertempat tinggal; perubahan mata pencaharian masyarakat dari mata pencaharian pertanian yang sudah turun temurun ditekuninya akan berubah menjadi karyawan pabrik karena di daerahnya akan terkena proyek pembangunan pabrik yang akan merusak atau menghilangkan mata air sebagai sumber mata air bagi lahan pertanian masyarakat setempat; kebisingan, debu yang ditimbulkan bila proyek pabrik berdiri di daerah masyarakat tinggal akan mengganggu kenyamanan dan kesehatan masyarakat di sekeliling perusahaan; negara Indonesia akan mendapatkan kecaman dari masyarakat dunia terhadap efektivitas pengelolaan lingkungan hidup; rusaknya pranata sosial, antara lain munculnya rasa saling curiga dan saling tidak percaya antar warga masyarakat; timbulnya ketidakpercayaan masyarakat di wilayah timbulnya masalah lingkungan hidup terhadap aparat pemerintah maupun terhadap aparat penegak hukum baik secara lokal maupun nasional. Dampak sosial lain yang kurang mendapat perhatian adalah timbulnya keresahan masyarakat sebagai akibat tindakan pemrakarsa yang dimungkinkan akan menimbulkan pencemaran dan/atau kerusakan lingkungan hidup. Keresahan masyarakat yang ditimbulkan sebagai akibat tindakan seseorang yang menimbulkan pencemaran dan/atau kerusakan lingkungan hidup sebenarnya bisa dijadikan sebagai alat bukti. Dengan keresahan masyarakat sebagai alat bukti yang diajukan ke pengadilan dalam penyelesaian perkara lingkungan hidup dapat sebagai pertimbangan hakim untuk memberikan putusannya.

Dalam praktik peradilan bahwa keresahan masyarakat bukanlah sebagai alat bukti. Keresahan masyarakat tidak tercantum sebagai alat bukti baik dalam KUHAP maupun dalam Undang-undang Lingkungan Hidup. Dengan demikian bila keresahan masyarakat diajukan sebagai alat bukti, maka pihak lawan tidak mau menerima sebagai alat bukti dan hakim cenderung menilai keresahan masyarakat tidak mempunyai nilai kekuatan pembuktian. Keresahan masyarakat juga merupakan dampak sosial.

Dampak sosial merupakan kerugian immaterial perlu mendapat perhatian dalam penyelesaian perkara lingkungan. Dalam praktiknya penyelesaian perkara lingkungan hidup, hakim kurang memberikan perhatiannya kepada kerugian yang diakibatkan dari dampak sosial. Apabila dampak sosial tidak diajukan oleh para pihak, hakim tidak akan memperhatikan dampak sosial yang ditimbulkan sebagai alat bukti. Dampak sosial dalam penyelesaian perkara lingkungan hidup dapat dijadikan sebagai alat bukti lain, namun hakim belum menerima dampak sosial sebagai alat bukti. Hakim hanya mendasarkan alat-alat bukti yang tercantum dalam Pasal 184 KUHAP.

Alat-alat bukti yang tercantum dalam KUHAP apabila tidak dapat dibuktikan di persidangan dalam penyelesaian perkara lingkungan hidup, maka hakim tidak menggali untuk menemukan dan menggunakan alat-alat bukti lain. Dalam hal ini kecenderungan hakim untuk membebaskan pelaku yang menimbulkan pencemaran dan/atau kerusakan lingkungan hidup. Hakim yang demikian menggunakan sistem pembuktian berdasarkan undang-undang secara positif (*positief wettelijk bewijstheorie*). Secara positif, karena hanya didasarkan kepada undang-undang *melulu*. Pembuktian ini hanya mendasarkan kepada alat-alat pembuktian yang disebut dalam undang-undang. Apabila alat-alat bukti yang ada dalam undang-undang tidak dapat dibuktikan dan pelaku pencemaran dan/atau kerusakan lingkungan hidup dibebaskan, maka pencemaran dan/atau kerusakan lingkungan hidup semakin parah. Budaya atau pandangan hakim yang hanya mendasarkan pada alat-alat bukti yang ada dalam KUHAP merupakan pandangan yang terlalu sempit. Di luar alat-alat bukti yang ada di luar KUHAP masih dimungkinkan ada alat-alat bukti lain yang dapat untuk membuktikan telah terjadi pencemaran dan/atau kerusakan lingkungan hidup. Hakim masih dapat memperhatikan pertimbangan hukum lain untuk menyelesaikan perkara-perkara lingkungan hidup. Hakim tidak hanya berpedoman bahwa hukum hanya ada dalam undang-undang saja (*law in books*), tetapi hukum juga ada dalam asas-asas hukum yang hidup di masyarakat (*law in action*), atau asas-asas hukum yang mempunyai kedudukan lebih tinggi, seperti prinsip pencegahan secara dini, prinsip kehati-hatian (*precautionary*), prinsip pembelaan melalui “*due diligence*” dan prinsip pertanggungjawaban ketat (*strict liability*), padahal prinsip-prinsip tersebut amat

dibutuhkan untuk menjawab persoalan hukum dalam perkara lingkungan hidup yang tidak terakomodasi dalam peraturan perundang-undangan.²⁴² Termasuk pengakuan bahwa lingkungan hidup mempunyai hak yang belum terakomodasi dalam peraturan perundang-undangan, namun demikian hakim perlu melakukan *resvinding* untuk menghasilkan keadilan ekologis.

Hak yang Dimiliki Lingkungan Hidup dan Teori Hak dari Mark Sagoff

Menurut teori hak dari Mark Sagoff, bahwa perbuatan yang menimbulkan pencemaran dan/atau kerusakan lingkungan hidup merupakan perbuatan jahat (*evils*) sehingga masyarakat atau negara wajib untuk menghukum perbuatan semacam itu. Teori hak dipengaruhi oleh filsafat moral atau etika.²⁴³ Teori hukum ini mencakup dua aliran pemikiran, yaitu liberalisme di satu sisi dan aliran pemikiran tentang hak hewan (*animals rights*) di sisi lain. Menurut liberalisme, hukum lingkungan harus mewajibkan para pelaku usaha untuk terus-menerus meminimalisasi tingkat pencemaran dan/atau kerusakan lingkungan dan kemudian meniadakan sama sekali pencemaran dan/atau kerusakan lingkungan hidup. Hal ini dapat dilakukan dengan merumuskan peraturan perundang-undangan yang dapat mendorong lahirnya inovasi teknologi pencegah pencemaran (*technology-forcing pollution control legislation*).²⁴⁴ Bagi liberalisme, jika sebuah sistem hukum mengakui keberadaan hak atas lingkungan hidup, maka hak itu berfungsi sebagai pelindung bagi perorangan pemegang hak untuk menolak keputusan-keputusan atau kebijakan pemerintah yang bertentangan atau mengancam hak atas lingkungan hidup, meskipun keputusan atau kebijakan pemerintah secara ekonomi dianggap efisien. Hak-hak lingkungan hidup yang ingin diwujudkan oleh para penganut teori hak tidak hanya untuk generasi masa kini, tetapi juga hak-hak generasi masa datang.²⁴⁵ Hak-hak atas lingkungan hidup tidak hanya milik manusia tetapi juga

²⁴² Absori, 2005, *Penegakan Hukum Lingkungan Pada Era Reformasi*, Jurnal Ilmu Hukum Vol.8, No.2, September, Fakultas Hukum Universitas Muhammadiyah Surakarta.
http://209.85.175.132/search?q=cache:81WClojV4J:eprints.ums.ac.id/316/1/6_ABSORI.pdf+PE+NEGAKAN+HUKUM+LINGKUNGAN+PADA+ERA+REFORMASI&hl=id&ct=cln&gl=id.
Prayekti Murharjanti, Dkk, 2009, *Menuju Peradilan Pro Lingkungan*, ICEL.2009, H.7.

²⁴³ Takdir Rahmadi, 2011, *Hukum Lingkungan* di Indonesia, PT. Raja Grafindo Persada, Jakarta, H. 35. Lihat Mark Sagoff, 1987, *Where Ickes Went Rights or Reason and Rationality in Environmental Law*, dalam *Ecology Law Quartely*, H. 265-362

²⁴⁴ *Ibid*, H. 35-36

²⁴⁵ *Ibid*, H. 36

dimiliki oleh lingkungan hidup itu sendiri. Sebagai argumen pentingnya lingkungan hidup mempunyai hak hukum, berikut disampaikan beberapa sarjana yang menganjurkan perlunya lingkungan hidup mempunyai hak hukum.

Aldo Leopold mengusulkan perlunya konsep etika tanah (*land ethic*), yaitu aturan perilaku untuk melindungi komunitas yang tidak saja terdiri atas manusia, tetapi juga mencakup tanah, air, tumbuh-tumbuhan, dan hewan-hewan. Aldo Leopold menginginkan adanya perlakuan yang sama terhadap semua makhluk sebagai bagian dari komunitas etik.²⁴⁶ Peter Singer mengusulkan bahwa semua makhluk, baik manusia maupun bukan asalkan makhluk itu dapat mengekspresikan rasa sakit atau penderitaannya seharusnya dipandang setara secara moral. Para penganjur hak-hak hewan dalam memperkuat argumen mereka, bahwa hewan juga perlu diakui hak-hak moralnya sering menggunakan ungkapan Bentham: *'the question is not, can they reason? nor, Can they talk? But can Can they suffer?'* (persoalannya bukan, apakah mereka dapat bernalar atau dapat berbicara, tetapi apakah mereka dapat mengalami penderitaan).²⁴⁷ Menurut para penganjur hak-hak hewan, hewan –hewan memiliki hak untuk hidup (*the right to life*), hak untuk bebas (*the right to freedom*), dan hak untuk kebahagiaan (*the right to happiness*). Stone mengusulkan perlunya lingkungan hidup alami seperti tanah, sungai, hutan dan hewan diberi hak-hak hukum (*legal rights*). Selanjutnya Stone menjelaskan makna dari hukum, yaitu:

An entity cannot be said to hold a legal right unless until some authoritative body is prepared to give some amount of review to actions that are colorably inconsistent with that right... but for a thing to be a holder of legal rights, something more is need than some authoritative body will review the actions and process of those who threaten it...As I shall use the term, holders of rights, each of three additional criteria must be satisfied ...They are, first, that the thing can institute legal action at its behest; second, that in determining the granting of legal relief, the

²⁴⁶ H.J. McCloskey, 1983, *Ecological Ethics and Politics*, Rowman and Littlefield, Totowa New Jersey H.55-56.

²⁴⁷ Marry Anne Warren, 1983, *The Rights of Non-Humman World*, dalam Robbert Elliot and Arran Gare (ed), *Environmental Philosophy*, the Pennsylvania State University Press, H.109.

*court must take the injury to it into account; and third, that relief must run to the benefit of it. It into account; and third, that relief must run to the benefit of it.*²⁴⁸

Dalam pernyataan Stone tersebut dijelaskan, bahwa sebuah hak baru memiliki makna bagi pemegang hak itu jika memenuhi beberapa syarat. *Pertama*, bahwa hukum mewajibkan pejabat atau instansi pemerintah untuk menilai dan mengkaji kegiatan-kegiatan yang mungkin bertentangan dengan atau melanggar hak itu. *Kedua*, si pemegang hak dapat mengajukan gugatan atas namanya jika hak terancam. *Ketiga*, dalam menentukan pemulihan hukum, pengadilan mesti mempertimbangkan kerugian atas hak itu. *Keempat*, pemulihan itu mesti diberikan untuk kepentingan pemegang hak itu.

Pemberian hak bagi manusia tidak akan menimbulkan kesulitan-kesulitan dalam menyuarakan, mempertahankan dan mewujudkan hak-hak atau kepentingannya dalam proses pengadilan karena manusia mempunyai kemampuan berbicara atau berkomunikasi. Bagaimana dengan lingkungan hidup atau unsur-unsur lingkungan hidup seperti tanah, sungai, laut dan hutan yang tidak memiliki kemampuan berbicara apakah dapat menggunakan haknya untuk memperjuangkan dan menyuarakan hak dan kepentingannya. Dalam hal ini, Stone menolak pandangan bahwa lingkungan hidup tidak dapat diberi hak hanya karena alasan lingkungan hidup tidak memiliki kemampuan berbicara atau berkomunikasi. Stone (1972) menyatakan:

*It is not inevitable nor is wise, that natural objects should have no rights to seek redress in their own behalf. It is no answer to say that streams and forest cannot have standing because streams and forest cannot speak. Corporations cannot speak either; nor can states, estates, infants, incompetents, municipalities or universities. Lawyers speak for them ...The guardian (or conservator or committee-the terminology varies) the represent the incompetent in his legal affairs.*²⁴⁹

Dengan menggunakan analogi bahwa korporasi, badan hukum privat maupun publik juga tidak dapat memiliki kemampuan berkomunikasi, tetapi sistem hukum mengakui keberadaan dan hak-hak atau kewenangan subjek hukum bukan manusia itu, maka semestinya pula tidak ada persoalan jika sistem hukum memberikan hak-

²⁴⁸ Christopher D. Stone, 1972, *Should Trees Have Standing? Toward Legal Rights for Natural Objects*, dalam *California Law Review*, Vol. 45, 1972, H.457.

²⁴⁹ *Ibid*, H.464.

hak terhadap lingkungan hidup. jika korporasi, badan-badan hukum dalam melakukan hubungan atau perbuatan hukum diwakili oleh pengurus atau pengelolanya, maka pendekatan yang sama dapat diberlakukan terhadap gagasan lingkungan hidup dengan mengkonstruksikan apa yang oleh Stone sebutkan: *guardianship*.²⁵⁰ Konsep *guardianship* menurut Stone jika dikaitkan dengan konteks sistem hukum Indonesia dapat dipersamakan dengan “pengurus”, “penjaga” atau “perwalian”. Stone mengusulkan, bahwa lembaga-lembaga swadaya masyarakat di bidang lingkungan hidup dapat bertindak sebagai *guardian* atau penjaga dari lingkungan hidup dan dapat mengajukan gugatan atas nama lingkungan hidup jika keadaan lingkungan hidup terancam serta dapat dipandang sebagai wakil dari lingkungan hidup dalam proses legislasi dan proses administrasi, misalkan dalam penetapan baku mutu air di sebuah wilayah. Kosep gugatan lembaga swadaya masyarakat atau yang di dalam kepustakaan Anglo Saxon disebut dengan “*standing NGO*” dapat dipandang sebagai wujud dari teori hak-hak hukum bagi obyek-obyek alam yang digagas oleh Stone. Di negara-negara dengan sistem hukum sipil seperti Belanda dan Indonesia konsep hak gugat lembaga swadaya masyarakat juga telah dirumuskan dalam undang-undang.²⁵¹ Di Indonesia, hak gugat lembaga swadaya masyarakat diatur dalam Pasal 92 Undang-undang No. 32 Tahun 2009 tentang Undang-Undang Perlindungan dan Pengelolalan Lingkungan Hidup. Hak gugat organisasi lingkungan untuk memberikan perlindungan terhadap hak-hak lingkungan dan hak-hak manusia.

Hak-hak lingkungan hidup dan hak-hak manusia harus ditegakan termasuk oleh hakim yang menyelesaikan sengketa lingkungan hidup. Hak-hak lingkungan hidup dan hak-hak manusia yang tidak terganggu, akan menciptakan keserasian hidup antara manusia dan lingkungan hidup. Apabila hak-hak lingkungan hidup terganggu dan tidak ditegakan, maka akan berdampak terhadap meningkatnya kerusakan lingkungan hidup. Faktor manusia yang dominan menimbulkan kerusakan lingkungan hidup. Manusia rela mengorbankan lingkungan hidup untuk memenuhi kebutuhannya.

Hak Lingkungan Hidup Dalam Konstitusi Indonesia

²⁵⁰ *Ibid.*

²⁵¹ Takdir Rahmadi, *Op.cit.*, H. 37-41.

Secara konstitusional lingkungan hidup dirumuskan dalam pasal 28 H ayat (1) UUD NRI 1945. Dalam Pasal 28 H ayat (1) UUD NRI 1945 disebutkan: ” setiap orang berhak hidup sejahtera lahir dan batin, bertempat tinggal, dan mendapatkan lingkungan hidup yang baik dan sehat serta berhak memperoleh pelayanan kesehatan”. Hak untuk memperoleh lingkungan hidup yang baik dan sehat merupakan hak asasi manusia. Dari rumusan pasal tersebut, maka UUD NRI 1945 sangat pro-lingkungan hidup, sehingga dapat disebut sebagai konstitusi hijau (*green constitution*).²⁵²

Setiap orang mempunyai hak atas lingkungan hidup yang baik dan sehat. Hak tersebut merupakan hak asasi yang dimiliki manusia. Hak tersebut merupakan norma lingkungan hidup yang diatur dalam suatu konstitusi, yaitu Undang-undang Dasar Negara Republik Indonesia. Hak atas lingkungan hidup yang baik dan sehat telah diatur dalam aturan hukum yang tertinggi, dengan demikian segala kebijakan pemerintah dan putusan hakim tidak boleh bertentangan dengan konstitusional yang melindungi manusia atas hak lingkungan hidup yang baik dan sehat. Tidak boleh ada lagi kebijakan yang tertuang dalam bentuk undang-undang ataupun dibawah undang-undang yang bertentangan dengan ketentuan konstitusional yang pro-lingkungan.²⁵³ Namun demikian UUD NRI 1945 hanya mengatur lingkungan hidup untuk kepentingan manusia saja, sedangkan hak lingkungan hidup itu sendiri belum diaturnya. Lingkungan hidup belum diakui sebagai subjek hukum dalam konstitusi tersebut. Pasal 33 ayat (3) UUD NRI 1945: “bumi dan air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh negara dan dipergunakan untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat”. Dalam amandemen UUD NRI 1945 sebaiknya memasukkan klausul “memperhatikan keberlanjutannya”, sehingga substansinya menjadi: “bumi dan air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh negara dan dipergunakan untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat dengan memperhatikan keberlanjutannya”. Dengan pengaturan keberlanjutan lingkungan dalam konstitusi maka dalam setiap pemanfaatan sumber daya alam, kegiatan industri dan penyelesaian sengketa lingkungan hidup, memperhatikan keberlanjutan lingkungan hidup. Keberlanjutan lingkungan hidup merupakan hak

²⁵² Jimly Asshiddiqie, 2010, *Green Constitution*, Rajawali Pers, Jakarta, H.90

²⁵³ *Ibid*, H. 91.

lingkungan, sehingga apabila lingkungan hidup mengalami kerusakan wajib untuk dipulihkan.

Hak atas lingkungan hidup tidak hanya dimiliki oleh manusia saja, tetapi lingkungan hidup itu sendiri juga mempunyai hak. Subjek hukum tidak hanya manusia saja, melainkan lingkungan hidup juga sebagai subjek hukum. Lingkungan hidup sebagai subjek hukum sebaiknya secara konstitusional dicantumkan dalam konstitusi. Apalagi Indonesia sebagai negara kepulauan dan memiliki banyak gunung berapi serta banyak tumbuhnya industri sangat rentan dan rawan terjadinya bencana alam dan pencemaran dan/atau kerusakan lingkungan hidup. Jika lingkungan hidup tidak mempunyai hak dan belum diakui sebagai subjek hukum dalam konstitusi, maka lingkungan hidup semakin tidak terlindungi dan tidak terselamatkan akan keberadaannya. Akibatnya pencemaran dan/atau kerusakan lingkungan hidup terus terjadi. Sebagai perbandingan perlu dilihat Konstitusi Ekuador yang mengatur hak lingkungan hidup dalam konstitusinya.

Hak Lingkungan Hidup Dalam Konstitusi Ekuador

Konstitusi paling baru yang mengakui bahwa lingkungan hidup mempunyai hak dan sebagai subjek hukum adalah Ekuador. Konstitusi Ekuador yang baru saja disahkan oleh *Constitutional Assembly* pada 10 April 2008 dan mulai berlaku sesudah mendapat persetujuan rakyat melalui referendum. Pemungutan suara dilakukan pada hari Minggu, 28 September 2008, dan hasilnya terpaut sangat jauh, yaitu 23 % yang menentang dan 56 % menyetujui bahwa lingkungan hidup mempunyai hak dan sebagai subjek hukum untuk dimasukkan dalam konstitusi negara.

Konstitusi Ekuador yang pertama kali menegaskan adanya hak alam sebagai subjek dalam kehidupan manusia dalam wadah negara konstitusional. Dalam Title II tentang "*Fundamental Rights*", "*Article of Rights Entitlement*" menyebutkan bahwa, "*Persons and people have the fundamental the rights guaranteed this Constitution and in the International human rights instruments. Nature is subject to those rights given by this Constitution and Law*". Dengan demikian, setiap orang di Ekuador mempunyai hak-hak dasar yang dijamin oleh undang-undang dasar dan

oleh instrumen-instrumen hukum internasional, serta alam merupakan subjek yang juga berhak atas segala hak yang dijamin dalam undang-undang dasar.

Demikian juga dalam “*Chapter of Rights of Nature*”, Atikel dijelaskan bahwa:

“Nature or Pachamama where life is reproduced and exists, has the right to exist, persits, maintain and regenerate its vital cycles, stuctur, functions and its process in evolution. Efery person, people, community or nationality, will be able to demand the recognitions of rights for nature before the public organims²⁵⁴ The application and interpretation of these rights will follow the related principles, established in the Constitutions”.

Berdasarkan artikel tersebut, *pachamama* atau alam, tempat kehidupan bersama tumbuh dan mengalami reproduksi, juga mempunyai hak asasinya sendiri, disamping hak asasi manusia. Kemudian setiap orang, masyarakat, atau bangsa membutuhkan pengakuan akan hak-hak atas alam di hadapan hukum dan pemerintahan. Selanjutnya dalam Artikel 2, ditegaskan, bahwa:

”Nature has the right to a an integral restoration. This integral restoration is independent of the obligation on natural and juridical persons or the State to indemnify the people and the collectives that depends on the natural systems. In the cases of severe or permanent environmental impact, including the ones caused by the exploitation on non renewable resources, the State will establish the most efficient mechanism for the restoration, and will adopt the adequate measures to eliminate or mitigate the harmful environmental consequences”.

Dalam artikel tersebut dijelaskan bahwa, alam berhak atas pemulihan atau restorasi yang bersifat integral yang terpisah dari kewajiban orang atau badan hukum atau negara untuk menjamin kerugian orang atau kelompok orang yang menggantungkan hidupnya dari ekosistem. Dalam hal timbul dampak kerusakan alam yang permanen, termasuk yang disebabkan oleh eksploitasi atas sumber-sumber yang tidak dapat diperbarui (*non-renewable resources*), negara harus menentukan mekanisme yang paling efisiensi untuk restorasi. Dalam hal ini, negara harus menerapkan langkah-langkah yang tepat guna mengeliminasi atau mitigasi akibat-akibat buruk terhadap lingkungan hidup.

²⁵⁴ Pengertian “*public organisms*” disini adalah adalah lembaga-lembaga publik atau lembaga-lembaga negara, seperti pengadilan, badan-badan pemerintah.

Selanjutnya Artikel 3 menyatakan: *“The State will motivate natural and juridical persons as well as collectives to protect nature; it will promote respect towards all the elements that an ecosystem”*.

Dalam Artikel ini dijelaskan bahwa, negara diharuskan memberi dorongan kepada setiap orang, perkumpulan kolektif, dan badan-badan hukum untuk melindungi alam. Kemudian negara harus mempromosikan sikap penghormatan kepada semua elemen dalam suatu kesatuan ekosistem.

Selanjutnya Artikel 4 menentukan:

“The State will apply precaution and restriction measures in all the activities that can lead to the extinction of species, the destruction of the ecosystems or the permanent alteration of the natural cycles”.

Pasal 4 tersebut menegaskan bahwa negara harus melakukan langkah hati-hati dan mengadakan pembatasan dalam semua aktivitas yang dapat mengarah kepada pemusnahan spesies, perusakan ekosistem, atau menyebabkan perubahan permanen pada siklus alam.

Artikel 5 menyebutkan:

“The persons, people, communities and nationalities will have the right to benefit from the environment and form natural wealth that will allow wellbeing”.

Artikel 5 tersebut menjelaskan, setiap pribadi orang, masyarakat, komunitas dan bangsa mempunyai hak untuk memperoleh keuntungan dari alam dan memupuk kekayaan alam untuk kehidupan bersama. Alam di sekitarnya tidak boleh dirusak dan dikurangi daya dukung dan fungsinya bagi kehidupan bersama. Karena itu, produksi, pemanfaatan, dan eksploitasi atas lingkungan harus diatur dengan sebaik-baiknya oleh negara.

Dari ketentuan-ketentuan baik dari artikel tentang *“Rights Entitlement”* dan artikel-artikel tentang *“Rights of Nature”* tersebut, dapat dikatakan bahwa Undang-undang Dasar Ekuador merupakan konstitusi pertama di dunia yang benar-benar

hijau.²⁵⁵ Konstitusi Ekuador menempatkan alam sebagai subjek hukum dan mempunyai hak yang bersifat normatif karena dijamin oleh undang-undang dasar. Konsekuensinya semua kebijakan pemerintah dan penegak hukum (hakim) dalam menyelesaikan sengketa lingkungan hidup harus memperhatikan hak-hak lingkungan hidup.

Clare Kendall dari *The Guardian* Inggris menulis laporan khusus dengan judul, "*A new Law of Nature: Equador Next Week Votes on Giving Legal Rights to Rivers, Forest, and Air. Is this the end of damaging Development? The word Is Watching.*" Inilah pertama kalinya undang-undang dasar suatu negara menentukan bahwa sungai-sungai, hutan-hutan, dan udara mempunyai hak konstitusional yang harus dilindungi dalam lalu lintas hukum dan pemerintahan.

Dengan adanya undang-undang dasar yang memberikan hak kepada lingkungan hidup, manusia tidak lagi sebagai pusat alam yang dapat memperlakukan alam secara sewenang-wenang yang mengakibatkan kerusakan. Manusia dan alam mempunyai hak dan kewajiban secara timbal balik dalam hubungan antara keduanya. Alam juga mempunyai kedaulatan sendiri seperti manusia yang harus diakui dan dihormati.

SIMPULAN

- a Hakim belum mengintegrasikan hak lingkungan hidup dalam penegakan hukum lingkungan di pengadilan.
- b Pengaturan hak lingkungan hidup dalam konstitusi Indonesia, secara konstitusional dirumuskan dalam pasal 28 H ayat (1) UUD NRI 1945, namun UUD NRI 1945 hanya mengatur lingkungan hidup untuk kepentingan manusia saja, sedangkan hak lingkungan hidup itu sendiri belum diatur. Lingkungan hidup belum diakui sebagai subjek hukum dalam konstitusi.

SARAN

²⁵⁵ *Ibid*, H. 73-75

- a. Hakim seyogyanya mengintegrasikan hak lingkungan hidup akan kebermanfaatannya dalam penegakan hukum lingkungan.
- b. Hak lingkungan hidup dan lingkungan hidup sebagai subyek hukum diakui dalam konstitusi.

UCAPAN TERIMA KASIH

Segala puji dan syukur dipanjatkan kehadirat Allah SWT, Tuhan seru sekalian alam, Yang Maha Pengasih dan Penyayang atas Ridlo Nya, yang telah memberi karunia dan rahmad kepada penulis sehingga penelitian dan naskah artikel dapat terwujud. Artikel berjudul, “HAK LINGKUNGAN HIDUP DALAM PENEGAKAN HUKUM LINGKUNGAN”. Pada kesempatan ini penulis menghaturkan ucapan terima kasih yang tiada terhingga kepada:

1. Para hakim di PN Semarang, PN Pekalongan, PN Batang, PN Karanganyar, PN Surakarta.
2. ICEL, BLH Prop.Jateng, ALHIi Jatim, WALHI Nasional.

DAFTAR PUSTAKA

- Absori, 2005, *Penegakan Hukum Lingkungan Pada Era Reformasi*, Jurnal Ilmu Hukum Vol.8, No.2, September, Fakultas Hukum Universitas Muhammadiyah Surakarta.
- Affifuddin dan Beni Ahmad Saebani, 2009, *Metodologi Penelitian Kualitatif*, CV. Pustaka Setia, Bandung, H. 131.
- Christopher D. Stone, 1972, *Should Trees Have Standing? Toward Legal Rights for Natural Objects*, dalam *California Law Review*, Vol. 45, 1972, H.457.
- Daonald Black, *Sociological Justice*, New York, Ocford University Press, 1989, Niklas Luhmann, 1985, *A Sociological Theory of Law*, Trans by Elisabeth King, De. By Martin Albrow, London, Routledge and Kegan Pau.
- _____ 2005, *Pranata Hukum: Sebuah Telaah Sosiologis*, Suryadaru Utama, Semarang, H.2
- Esmi Warasih, 14 April 2001, *Pemberdayaan Masyarakat Dalam Mewujudkan Tujuan Hukum (Proses Penegakan Hukum dan Persoalan Keadilan)*, Pidato Pengukuhan Guru Besar Madya Dalam Ilmu Hukum, Fakultas Hukum Universitas Diponegoro, H. 4

H.J. McCloskey, 1983, *Ecological Ethics and Politics*, Rowman and Littlefield, Totowa New Jersey H.55-56.

Jimly Asshiddiqie, 2010, *Green Constitution*, Rajawali Pers, Jakarta, H.90

Lexy J. Moleong, 2010, *Metodologi Penelitian Kualitatif*, PT Remaja Rosdakarya, Bandung, H. 4

Mulyana W Kusuma, 1981, *Beberapa Perkembangan Pemikiran dan Masalah Dalam Sosiologi Hukum*, Alumni, Bandung, H. 6

Marry Anne Warren, 1983, *The Rights of Non-Humman World*, dalam Robbert Elliot and Arran Gare (ed), *Environmental Philosophy*, the Pennsylvania State University Press, H.109.

Satjipto Rahardjo, 1980, *Hukum dan Masyarakat*, Alumni, Bandung, H.17

Sudharto P. Hadi dan FX. Adji Samekto, 2007, *Dimensi Lingkungan Dalam Bisnis Kajian Tanggung Jawab Sosial Perusahaan Pada Lingkungan*, Badan Penerbit Universitas diponegoro, H. 47-48

Soerjono Soekanto, 1982, *Kedudukan dan Peranan Hukum Adat di Indonesia*, Kurnia Esa, Jakarta, H. 89

Sugiyono dalam Afifuddin dan Beni Ahmad Saebani, 2009, *Metodologi Penelitian Kualitatif*, Penerbit CV. Pustaka Setia, Bandung, H.58-59

Soerjono Soekanto, 1986, *Pengantar Penelitian Hukum*, Universitas Indonesia-Press, Jakarta, H.12.

Syamsul Arifin, 2012, *Hukum Perlindungan Dan Pengelolaan Lingkungan Hidup Indonesia*, PT. Sofmedia, Jakarta, H.189

Syahrin, Alvi, 2009, *Beberapa Isu Hukum Lingkungan Kepidanaan*, Sofmedia, Jakarta, H. 13-14

Takdir Rahmadi, 2011, *Hukum Lingkungan di Indonesia*, PT. Raja Grafindo Persada, Jakarta, H. 35. Lihat Mark Sagoff, 1987, *Where Ickes Went Rights or Reason and Rationality in Environmental Law*, dalam Ecology Law Quartely, H. 265-362

http://209.85.175.132/search?q=cache:_8lWClojV4J:eprints.ums.ac.id/316/1/6_ABSORI.pdf+PENEGAKAN+HUKUM+LINGKUNGAN+PADA+ERA+REFORMASI&hl=id&ct=cln&gl=id). Prayekti Murharjanti, Dkk, 2009, *Menuju Peradilan Pro Lingkungan*, ICEL.2009, H.7

PENGENDALIAN PEMANFAATAN RUANG TERKAIT DENGAN KEBERADAAN *TRANSMART-CARREFOUR* DI KOTA PADANG

Romi

Fakultas Hukum Universitas Andalas

romiarmezi@yahoo.co.id

ABSTRAK

Pembangunan yang dilaksanakan di seluruh aspek kehidupan demi tercapainya tujuan bernegara di Indonesia harus diakui sangat ditentukan oleh laju arus investasi menggerakkan perekonomian secara nasional. Meskipun demikian, penyelenggaraan pembangunan secara konstitusional harus di dasarkan pada konsep yang berkelanjutan dan berwawasan lingkungan. Pembangunan yang demikian selain ditujukan untuk mencegah terjadinya masalah lingkungan hidup juga ditujukan guna menjaga kelestarian fungsi LH. Sebagai salah satu instrumen pelestarian fungsi lingkungan hidup, penataan ruang wajib dilaksanakan secara terpadu dari hulu hingga hilir, mulai dari tahapan kegiatannya hingga kelembagaan yang berwenang melaksanakan penataan ruang di Indonesia. Persoalannya, terkadang dengan alasan investasi demi terwujudnya pertumbuhan perekonomian yang signifikan pemerintah kerap mengesampingkan prinsip keterpaduan dalam penataan ruang. Sejak didirikan dan beroperasi pada tanggal 19 Mei 2017, keberadaan Transmart-Carrefour Kota Padang, dianggap melanggar peraturan rencana tata ruang yang diatur di dalam Pasal 70 ayat (3) Perda RTRW Kota Padang. Sesuai dengan aturan Perda, kawasan yang ditempati oleh usaha retail dan hotel yang berada di bawah CT Grup ini merupakan koridor kawasan perkantoran bagi pemerintahan provinsi. Karya ini menggunakan pendekatan yuridis-normatif dimana pendekatan perundang-undangan (statute approach) lebih diutamakan. Dengan demikian data dalam karya ini lebih menekankan pada bahan hukum primer, sekunder maupun tersier. Karya ini bersifat deskriptif-analitis. Data yang diperoleh selanjutnya dianalisis secara yuridis-kualitatif untuk kemudian dipaparkan secara deskriptif yuridis.

Kata kunci: *penataan ruang, keterpaduan dan konsistensi*

I. PENDAHULUAN

a. Latar Belakang Masalah

Secara konstitusional, tujuan negara Republik Indonesia telah dituangkan di dalam alinea IV Pembukaan Undang-Undang Dasar Negara

Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD 1945), yaitu: “...untuk melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia, dan untuk memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa dan ikut melaksanakan ketertiban dunia berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi dan keadilan sosial...”. Untuk mencapai tujuan dimaksud, maka pemerintah melaksanakan pembangunan di berbagai sektor kehidupan baik fisik, mental maupun spiritual.

Dalam pelaksanaannya, aktivitas pembangunan yang dilaksanakan sangat bergantung pada situasi perekonomian secara nasional. Jika merujuk pada teori Pertumbuhan Ekonomi Walt Withman Rostow²⁵⁶, perekonomian suatu negara akan dianggap sehat apabila tingkat laju pertumbuhan ekonominya positif. Makin tinggi laju pertumbuhan ekonomi suatu negara, maka semakin sehat pula perekonomian negara itu. Hal yang serupa berlaku sebaliknya.

Salah satu faktor determinan yang dinilai berkontribusi positif terhadap laju pertumbuhan ekonomi adalah kegiatan penanaman modal (investasi) baik yang dilakukan oleh investor asing maupun oleh investor dalam negeri. Selain berkontribusi positif terhadap perekonomian nasional, investasi juga merupakan faktor penggerak pembiayaan pembangunan maupun penciptaan lapangan kerja yang akhirnya akan berdampak pada peningkatan kesejahteraan bangsa.

Meskipun investasi memiliki kontribusi signifikan dalam pencapaian kesejahteraan bangsa, di Indonesia investasi hanya diperkenankan jika aktivitas dimaksud ramah terhadap lingkungan. Prinsip itu setidaknya dapat ditemukan di dalam Pasal 33 ayat (4) UUD 1945 yang berbunyi: “*Perekonomian nasional diselenggarakan ...dengan prinsip..berkelanjutan, berwawasan lingkungan...*”.

Berdasarkan ketentuan yang termuat di dalam ketentuan Pasal 33 ayat (3) di atas, maka setiap pembangunan yang bertumpu pada perekonomian nasional harus dilaksanakan secara berkelanjutan (*sustainable*

²⁵⁶ Terpetik dalam Puri Misha, 2010, *Economics of Development and Planning – Theory and Practice*. Himalaya Publishing House, Nepal, hlm. 127 – 136.

development) dan berwawasan lingkungan hidup (*eco-development*). Pembangunan yang dilaksanakan dengan perhatian lebih pada isu lingkungan ini oleh Mas Achmad Santosa disebut sebagai *ecocracy*, yaitu paham kedaulatan lingkungan hidup di mana suatu pemerintahan mendasarkan pemerintahannya secara taat pada prinsip-prinsip pembangunan berkelanjutan yang berwawasan lingkungan hidup (*ecologically sustainable development*)²⁵⁷.

Di Indonesia, penjabaran konsep pembangunan yang berkelanjutan dan berwawasan lingkungan hidup (LH) yang diamanatkan oleh konstitusi di muka telah dituangkan melalui UU No. 32 Tahun 2009 tentang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup (UU PPLH). Menurut Pasal 1 angka 2 jo Pasal 4 UU PPLH, pembangunan berkelanjutan dalam konsep PPLH ditujukan untuk melestarikan LH dan mencegah terjadinya masalah LH. Untuk mencapai tujuan dimaksud, maka pembangunan itu harus dilakukan secara terpadu (*integrated*) mulai dari tahapan perencanaan, pemanfaatan, pengendalian, pemeliharaan, pengawasan hingga ke tahap penegakan hukum.

Tata ruang, sesuai dengan Pasal 14 UU PPLH merupakan salah satu instrumen utama Hukum Lingkungan yang ditujukan untuk mencegah terjadinya permasalahan lingkungan. Di Indonesia, pengaturan terkait tata ruang telah diatur sendiri di dalam UU No. 26 Tahun 2007 tentang Penataan Ruang (UU Penataan Ruang). Ruang berdasarkan Pasal 1 angka 1 Penataan Ruang merupakan “wadah yang meliputi ruang darat, ruang laut, dan ruang udara, termasuk ruang di dalam bumi sebagai satu kesatuan wilayah, tempat manusia dan makhluk lain hidup, melakukan kegiatan dan memelihara kelangsungan hidupnya”.

Ruang pada dasarnya bersifat tetap, berbeda dengan penghuninya yang dapat berkembang. Oleh karenanya ruang harus ditata secara demikian rupa agar ruang bisa memberikan manfaat selama mungkin. Menurut Pasal 1 angka 5 Penataan Ruang, penataan ruang sebagai sebuah

²⁵⁷ Terpetik dalam Jimly Asshiddiqie, 2009, *Green Constitution*, PT Rajawali Grafindo Persada, Jakarta, hlm. iii

sistem terdiri dari tiga proses kegiatan yaitu perencanaan tata ruang, pemanfaatan ruang, dan pengendalian pemanfaatan ruang.

Berdasarkan Pasal 33 ayat (3) UUD 1945 jo. Pasal 2 UU No. 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria (UUPA) pemerintah diberikan kewenangan untuk melaksanakan penataan ruang. Sejalan dengan prinsip otonomi daerah yang diamanatkan oleh Pasal 18 ayat (2) UUD 1945, penataan ruang di daerah menjadi urusan pemerintahan wajib yang harus dilakukan oleh pemerintah daerah²⁵⁸

Di Indonesia sesuai dengan prinsip keterpaduan dalam pengelolaan LH, setiap kegiatan pembangunan (pemanfaatan ruang) yang dilakukan ideal-nya harus sejalan dengan rencana tata ruang yang telah ditetapkan. Tetapi dalam praktiknya, pembangunan yang dilaksanakan seringkali ditemukan tidak sejalan dengan dengan rencana tata ruang. Kondisi serupa juga diduga ditemukan saat pendirian gerai retail dan hotel Transmart-Carrefour di kota Padang.

Sejak mulai didirikan hingga dioperasikan pada tanggal 19 Mei 2017, Transmart-Carrefour Kota Padang, dituding oleh beberapa kalangan melanggar pengaturan rencana tata ruang yang telah ditetapkan di dalam Perda Kota Padang No. 4 Tahun 2012 tentang Rencana Tata Ruang Wilayah Kota Padang Tahun 2010 – 2030 (Perda RTRW Kota Padang).

Dalam persidangan dokumen Analisis Mengenai Dampak Lingkungan (AMDAL) yang digelar di kantor Badan Pengendalian Dampak Lingkungan Daerah (Bapedalda), ada dua pihak yang mengajukan keberatan terhadap pendirian Transmart-Carrefour di kota Padang. Pihak dimaksud adalah Wahana Lingkungan Hidup Indonesia (WALHI) kota Padang dan Perwakilan Pemuda Kelurahan Lolong Belanti (Kelurahan yang dekat dengan pembangunan Transmart-Carrefour)²⁵⁹.

Pada persidangan itu, pihak penolak berasumsi Transmart-Carrefour didirikan di ruas jalan protokol yaitu jalan Khatib Sulaiman yang sejatinya

²⁵⁸ Perhtikan Pasal 9 UU No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah

²⁵⁹ <http://mediaindonesia.com/news/read/105793/transmart-diduga-langgar-perda-rtrw-kota-padang/2017-05-22>, diakses tanggal 2 September 2017

diperuntukkan bagi kawasan perkantoran²⁶⁰. Peraturan zonasi untuk kawasan ini telah dituangkan di dalam Pasal 70 ayat (3) Perda RTRW Kota Padang yang berbunyi: “*Perkantoran pemerintah provinsi dikembangkan pada lokasi yang sudah berkembang saat ini, yaitu di koridor ...Jl. Khatib Sulaiman*”. Untuk menyelesaikan persoalan ketidaksesuaian antara perencanaan ruang dengan pemanfaatan ruang, pihak penolak telah mendesak pemerintah kota Padang untuk melakukan pengendalian pemanfaatan ruang agar terwujud tertib tata ruang.

Berbeda dengan argumentasi pihak penolak, Pemerintah Kota Padang berasumsi pendirian Transmart-Carrefour di Jalan Khatib Sulaiman yang secara administratif berada di Kecamatan Padang Utara itu sudah tepat karena secara historis kawasan Khatib Sulaiman sejak dahulu telah diperuntukkan bagi kawasan perdagangan dan jasa. Selain fakta historis, Walikota Padang mengemukakan bahwa peraturan zonasi kawasan Jalan Khatib Sulaiman sebagai kawasan pengembangan usaha dan jasa perdagangan sejalan dengan Pasal 69 ayat (2) huruf a Perda RTRW Kota Padang yang menetapkan: “*Kawasan perdagangan dikembangkan di: a. Kawasan perdagangan dan jasa dengan skala regional yang sudah tumbuh dan kembang di pusat kota yang meliputi ..., Kecamatan Padang Utara..*”.

Berdasarkan dua alasan itu, Walikota Padang kemudian pada bulan Desember 2016 menerbitkan Keputusan bernomor 555 Tahun 2015 tentang kelayakan lingkungan hidup rencana pembangunan Hotel dan Pusat Perbelanjaan Transmart-Carrefour. Keputusan kelayakan usaha itu kemudian ditindaklanjuti oleh Dinas Tata Ruang dan Tata Bangunan Kota Padang melalui penerbitan Izin Mendirikan Bangunan (IMB) dengan Nomor: 273/IMB/U2/LT.05/PU.04/16 kepada Transmart-Carrefour pada tanggal 22 Maret 2016. Pembangunan gedung dilakukan oleh PT PP (Persero) dan pada tanggal 19 Mei 2017 dalam *soft-opening* yang dihadiri langsung oleh Gubernur Sumatera Barat dan Walikota Padang²⁶¹.

²⁶⁰ *Ibid.*

²⁶¹ <http://www.sumbarsatu.com/berita/16080-diduga-langgar-perda-wali-kota-padang-dilaporkan-ke-ombudsman>, diakses tanggal 1 September 2017

b. Identifikasi Masalah

Berdasarkan uraian pada latar belakang di atas, maka pokok permasalahan yang diidentifikasi di dalam karya ini, antara lain adalah:

- 1) Apakah keberadaan Transmart-Carrefour sudah memenuhi prinsip yang terkandung di dalam pengaturan perencanaan penataan ruang di kota Padang?
- 2) Upaya apa saja yang telah ditempuh dan upaya apa pula yang masih tersedia untuk menjamin terkendalinya pemanfaatan ruang terkait dengan keberadaan Transmart-Carrefour di kota Padang?

c. Tujuan

Penelitian ini bertujuan untuk:

- 1) Mengetahui kesesuaian keberadaan Transmart-Carrefour dengan prinsip yang terkandung di dalam pengaturan perencanaan penataan ruang di kota Padang;
- 2) Memformulasikan upaya-upaya yang telah dan akan dilakukan untuk menjamin terkendalinya pemanfaatan ruang terkait dengan keberadaan Transmart-Carrefour di kota Padang.

II. METODE PENELITIAN

Penelitian ini menggunakan pendekatan yuridis-normative, sesuai dengan konsep yang dikemukakan oleh Soerjono Soekanto dan Sri Mamudji²⁶² pendekatan perundang-undangan (*statute approach*) yang terdiri dari bahan hukum primer, sekunder maupun tersier lebih diutamakan dalam pemaparan karya ini. Penelitian ini bersifat deskriptif-analitis. Dalam rangka memperoleh data yang akurat, maka alat penelitian yang dipergunakan adalah studi dokumen terhadap bahan-bahan kepustakaan. Selanjutnya data-data yang telah

²⁶² Penelitian yuridis normatif adalah penelitian terhadap kaidah hukum positif dan asas hukum yang dilakukan dengan cara melakukan evaluasi terhadap kaidah-kaidah hukum (peraturan perundang-undangan) yang relevan. Lihat Soerjono Soekanto dan Sri Mamudji, 1985, *Penelitian Hukum Normatif: Suatu Tinjauan Singkat*, PT Rajawali Pers, Jakarta, hlm. 13 – 14.

diperoleh dianalisis secara yuridis kualitatif untuk kemudian dipaparkan secara deskriptif yuridis.

III. HASIL DAN PEMBAHASAN

- a. Kesesuaian keberadaan Transmart-Carrefour dengan Prinsip Keterpaduan yang Terkandung di Dalam Pengaturan Perencanaan Penataan Ruang di Kota Padang

Transmart-Carrefour atau PT Trans Retail Indonesia nama resminya merupakan korporasi yang bergerak di bidang usaha retail dan perhotelan yang tersebar di beberapa kawasan di Indonesia²⁶³. Seperti yang diutarakan sebelumnya, keberadaan gerai retail dan hotel yang dimiliki oleh salah satu tokoh pengusaha papan atas Chairul Tanjung di bawah bendera CT Group ini, telah mendapatkan penolakan dari beberapa kalangan karena dianggap melanggar Pasal 70 ayat (3) Perda RTRW Kota Padang. Di sisi lain, menurut Walikota Padang pendirian dan operasional Transmart-Carrefour selain sudah sejalan dengan alasan historis juga didukung oleh ketentuan Pasal 69 ayat (2) dan ayat (3) Perda RTRW Kota Padang.

Sepintas lalu harus diakui, Perda RTRW kota Padang memiliki cacat bawaan dalam perumusannya. Kelemahan kasat mata yang dapat ditangkap adalah adanya antinomi²⁶⁴ antara Pasal 69 ayat (2) dengan Pasal 70 ayat (3) sehingga terkait dengan keberadaan Transmart-Carrefour di kota Padang posisi pihak yang bersebarangan dalam polemik terlihat setara. Meskipun, pada sisi tertentu sikap dan tindakan yang ditempuh oleh Walikota dianggap lebih sah dan kuat mengingat didukung oleh fakta sejarah dan ketentuan yang termuat di dalam Perda RTRW kota Padang.

²⁶³ <https://id.wikipedia.org/wiki/Transmart> dan <https://www.detik.com/finance/berita-ekonomi-bisnis/3505641/transmart-padang-dan-transmart-carrefour-pekanbaru-dibuka-hari-ini>, diakses tanggal 2 September 2017

²⁶⁴ Antinomi adalah pertentangan antara dua ayat dalam undang-undang, lihat David Moeljardi dkk, 2016, *Kamus Besar Bahasa Indonesia V*, Badan Pengembangan dan Pembinaan Bahasa Kemendikbud RI, hlm. 32

Sebaliknya, penelisikan Perda RTRW Kota Padang secara mendalam akan mengarahkan kita pada kesimpulan berbeda terkait dengan keberadaan Transmart-Carrefour.

Pertama, terkait dengan pertentangan antara muatan Pasal 69 ayat (2) dan Pasal 70 ayat (3). Berdasarkan penelaahan lebih lanjut materi muatan kedua ketentuan dimaksud telah menempatkan Pasal 70 ayat (3) lebih kuat peraturan zonasinya (*zoning regulation*) dibanding Pasal 69 ayat (2) dan ayat (3). Pasal 69 ayat (2) menetapkan kawasan perdagangan dan jasa regional yang sudah tumbuh kembang di pusat kota yang meliputi Kecamatan Padang Utara di antaranya. Jalan Khatib Sulaiman tempat di mana Transmart-Carrefour didirikan secara administratif terletak di kecamatan ini. Akan tetapi, Pasal 70 ayat (3) secara khusus dan tegas telah menyebut koridor Jalan Khatib Sulaiman sebagai kawasan yang diperuntukan bagi perkantoran pemerintah provinsi. Dengan memahami dua ketentuan Pasal dimaksud, maka koridor yang diperuntukkan sebagai kawasan perdagangan dan jasa regional di Kecamatan Padang Utara sebagaimana yang dimuat dalam pasal 69 ayat (2) diatas adalah selain koridor Jalan Khatib Sulaiman.

Kedua, Pasal 62 yang diperkuat oleh peta lampiran XXI dari Perda RTRW Kota Padang telah menetapkan kawasan Kecamatan Padang Utara sebagai kawasan yang rawan dengan gelombang pasang dan tsunami karena berada pada zona merah. Pada dokumen naratif BAB IV Rencana Pola Ruang pada halaman 11 RTRW Kota Padang dijelaskan bahwa pada kawasan rawan bencana tsunami yang sudah terbangun dan terletak pada kawasan budidaya maka direncanakan untuk membatasi pengembangan intensitas ruang, mengarahkan untuk pengembangan kegiatan yang tidak berlangsung 24 jam (non perumahan) dan tidak menimbulkan konsentrasi massa yang terpusat. Sesuai dengan IMB yang diberikan pada Transmart-Carrefour, yang dibangun adalah selain gerai retail adalah hotel yang akan mengkonsentrasikan massa dan terpusat serta berkatifitas 24 jam.

Berdasarkan dua argumentasi di atas diketahui bahwa keberadaan Transmart-Carrefour di kota Padang pada hakikatnya tidak sejalan dengan

pengaturan perencanaan penataan ruang yang telah dituangkan di dalam Perda RTRW Kota Padang.

Selanjutnya, bilamana dihubungkan dengan peraturan lain yang terkait, maka pelanggaran atas rencana tata ruang kota terkait dengan keberadaan Transmart-Carrefour semakin nyata. Setidaknya ada beberapa pelanggaran yang terlihat jika keberadaan Transmart-Carrefour dikaitkan UU No. 20 Tahun 2008 tentang Bangunan Gedung (UU Bangunan Gedung)

Pertama, persyaratan peruntukan dan intensitas bangunan gedung sebagaimana diatur dalam Pasal 10 UU Bangunan Gedung, Transmart-Carrefour melanggar peruntukan lokasi yang dilaksanakan berdasarkan Perda RTRW Kota Padang, tidak memperhatikan kepadatan penduduk (Pasal 68 ayat (3) Perda dimaksud menetapkan bahwa Jalan Khatib Sulaiman merupakan kawasan dengan kepadatan tinggi serta jarak bebas bangunan gedung untuk lokasi yang bersangkutan²⁶⁵.

Kedua, persyaratan arsitektur bangunan gedung yang dijelaskan dalam Pasal 14 ayat (1) UU Bangunan Gedung menyebutkan bahwa tata ruang bangunan gedung haruslah memiliki keseimbangan, keserasian, dan keselarasan dengan lingkungannya dan nilai-nilai sosial budaya setempat. Mengacu pada kondisi di Jl. Khatib Sulaiman, maka dipastikan bahwa pembangunan Transmart-Carrefour di Jalan Khatib Sulaiman tidak memenuhi unsur keseimbangan, keserasian, dan keselarasan dengan lingkungannya. Sebab, keberadaan Transmart-Carrefour justru menambah kesemrawutan lalu lintas karena tidak mempertimbangkan kapasitas jalan dan arus lalu lintas angkutan jalan di Jalan Khatib Sulaiman²⁶⁶.

- b. Upaya-Upaya yang Telah Ditempuh dan upaya-Upaya yang Masih Tersedia untuk Dilakukan Guna Menjamin Terkendalinya Pemanfaatan Ruang Terkait dengan Keberadaan Transmart-Carrefour di Kota Padang

²⁶⁵ Agung Hermansyah, “Menyoal Keberadaan Transmart Padang” melalui <http://www.hukumpedia.com/agungh22051995/menyoal-keberadaan-transmart-padang>, tanggal 3 September 2017

²⁶⁶ *Ibid.*

Menurut Pasal 1 angka 15 UU Penataan Ruang, “pengendalian pemanfaatan ruang adalah upaya untuk mewujudkan tertib tata ruang”. Di dalam UU Penataan Ruang, pengendalian pemanfaatan ruang diatur secara terperinci pada Pasal 35 – Pasal 40. Kegiatan itu dilakukan melalui 4 (empat) cara antara lain melalui: *peraturan zonasi, perizinan, insentif dan disinsentif*, serta *pengenaan sanksi*. Secara yuridis, pemerintah maupun pemerintah daerah adalah pihak yang berwenang melaksanakan pengendalian pemanfaatan ruang di Indonesia.

Terkait dengan pelanggaran atas Perda RTRW Kota Padang, khususnya berkenaan dengan pendirian Transmart-Carrefour yang dinilai tidak sejalan dengan peruntukan kawasan di Jalan Khatib Sulaiman, pengendalian pemanfaatan ruang relatif pesimis untuk dilaksanakan mengingat satu-satunya pemegang kewenangan dalam pelaksanaan pengendalian itu adalah pemerintah kota Padang yang justru dianggap mengangkangi ketentuan Perda RTRW Kota Padang. Lantas apakah tidak ada alternatif lain yang dapat dipergunakan?

Meskipun bukan pemegang kewenangan dalam pengendalian pemanfaatan ruang, masyarakat diberikan hak untuk berpartisipasi aktif dalam penataan ruang. Dengan demikian, secara tidak langsung pada dasarnya masyarakat tetap memiliki kesempatan berpartisipasi dalam pengendalian pemanfaatan ruang.

Berdasarkan UU Penataan Ruang, ada dua hak yang dapat dipergunakan oleh warga masyarakat terkait dengan adanya pelanggaran rencana tata ruang di wilayahnya yang diatur di dalam Pasal 60 huruf d yaitu *mengajukan keberatan kepada pejabat yang berwenang terhadap pembangunan yang tidak sesuai dengan rencana tata ruang di wilayahnya* dan Pasal 60 huruf e yang berbunyi: *mengajukan tuntutan pembatalan izin dan penghentian pembangunan yang tidak sesuai dengan rencana tata ruang yang menimbulkan kerugian*.

Secara praktis, terkait pelanggaran atas Perda RTRW di kota Padang, sejauh ini masyarakat (dalam hal ini diwakili oleh WALHI dan Perwakilan Pemuda Kelurahan Lolong Belanti) baru mempergunakan instrumen Pasal

60 huruf d yang ditolak pada saat persidangan AMDAL di Bapedalda kota Padang seperti yang telah diuraikan sebelumnya. Sementara, terkait Instrumen Pasal 60 huruf e baru sebatas polemik yang digagas kelompok tertentu saja, sampai saat ini Peradilan Tata Usaha Negara Padang belum menerima gugatan yang ditujukan untuk meminta pembatalan IMB Transmart-Carrefour.

Alternatif terakhir yang diberikan oleh UU Penataan Ruang kepada masyarakat dalam pengendalian pemanfaatan ruang karena adanya pelanggaran atas rencana tata ruang di wilayahnya adalah penggunaan instrument Pasal 73. Pasal 73 berisi sanksi pidana sebagai konsekuensi atas pelanggaran norma Pasal 37 ayat (7) bahwa: “Setiap pejabat pemerintah yang berwenang menerbitkan izin pemanfaatan ruang dilarang menerbitkan izin yang tidak sesuai dengan rencana tata ruang“. Sebagai obat terakhir (*ultimum remedium*), penggunaan instrumen ini menghendaki adanya sikap aktif masyarakat dalam melaporkan adanya pelanggaran atas Perda RTRW kepada penyidik yang berwenang yang terdiri dari anggota Polri maupun Pegawai Penyidik Negeri Sipil tertentu.

Pasal 73 UU Penataan Ruang menetapkan:

- (1) Setiap pejabat pemerintah yang berwenang yang menerbitkan izin tidak sesuai dengan rencana tata ruang sebagaimana dimaksud dalam Pasal 37 ayat (7), dipidana dengan pidana penjara paling lama 5 (lima) tahun dan denda paling banyak Rp. 500.000.000,00 (lima ratus juta rupiah).
- (2) Selain sanksi pidana sebagaimana dimaksud pada ayat (1) pelaku dapat dikenai pidana tambahan berupa pemberhentian secara tidak dengan hormat dari jabatannya.

IV. KESIMPULAN DAN SARAN

Berdasarkan hal-hal yang telah diuraikan pada bagian sebelumnya maka dapat ditarik kesimpulan, antara lain:

1. Bahwa keberadaan Transmart-Carrefour dengan Prinsip Keterpaduan yang Terkandung di Dalam Pengaturan Perencanaan Penataan Ruang di Kota

Padang, ketidaksesuaian itu makin nyata apabila keberadaan Transmart-Carrefour dimaksud dihubungkan dengan peraturan sektoral lainnya

2. Bahwa upaya yang telah dilakukan untuk untuk menjamin terkendalinya pemanfaatan ruang terkait dengan keberadaan Transmart-Carrefour di Kota Padang sejauh ini hanya dilakukan oleh sebagian kelompok masyarakat dengan memanfaatkan hak berpartisipasi dalam penataan ruang di kota Padang. Hak dimaksud adalah mengajukan keberatan kepada pejabat yang berwenang terhadap pendirian Transmart-Carrefour yang tidak sesuai dengan rencana tata ruang di wilayahnya pada saat persidangan AMDAL di Bapedalda sesuai dengan Pasal 60 huruf d UU Penataan Ruang. Terkait dengan upaya-upaya yang masih tersedia yang dapat dilakukan untuk menjamin terkendalinya pemanfaatan ruang terkait dengan keberadaan Transmart-Carrefour di kota padang adalah pengajuan tuntutan pembatalan izin dan penghentian pembangunan yang tidak sesuai dengan rencana tata ruang yang menimbulkan kerugian sesuai dengan Pasal 60 huruf e UU Penataan Ruang dan penggunaan instrumen kepidanaan dengan cara melaporkan penyimpangan keberadaan Tranmart-Carrefour ke pihak penyidik seperti yang dimaksud di dalam Pasal 73 UU Penataan Ruang.

V. DAFTAR PUSTAKA

- David Moeljadi dkk, 2016, *Kamus Besar Bahasa Indonesia V*, Badan Pengembangan dan Pembinaan Bahasa Kemendikbud RI, Jakarta
- Jimly Asshiddiqie, 2009, *Green Constitution*, PT Rajawali Grafindo Persada, Jakarta, hlm. *Iii*
- Puri Misha, 2010, *Economics of Development and Planning – Theory and Practice*. Himalaya Publishing House, Nepal.
- Soerjono Soekanto dan Sri Mamudji, 1985, *Penelitian Hukum Normatif: Suatu Tinjauan Singkat*, PT Rajawali Pers, Jakarta.
- Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945
- Undang-Undang No. 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria
- Undang-Undang No. 26 Tahun 2007 tentang Penataan Ruang

Undang-Undang No. 32 Tahun 2009 tentang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup

Undang-Undang No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah

Agung Hermansyah, “ Menyoal Keberadaan Transmart Padang” melalui

<http://www.hukumpedia.com/agungh22051995/menyoal-keberadaan-transmart-padang>, diakses tanggal 3 September 2017

<http://mediaindonesia.com/news/read/105793/transmart-diduga-langgar-perda-rtrw-kota-padang/2017-05-22>, diakses tanggal 2 September 2017

<http://www.sumbarsatu.com/berita/16080-diduga-langgar-perda-wali-kota-padang-dilaporkan-ke-ombudsman>, diakses tanggal 1 September 2017

<https://id.wikipedia.org/wiki/Transmart>, , diakses tanggal 2 September 2017

<https://www.detik.com/finance/berita-ekonomi-bisnis/3505641/transmart-padang-dan-transmart-carrefour-pekanbaru-dibuka-hari-ini>, diakses tanggal 2 September 2017

EFEKTIVITAS SANKSI ADMINISTRASI SEBAGAI INSTRUMEN PENEGAKAN HUKUM PERIZINAN BIDANG LINGKUNGAN HIDUP

Endah Pujiastuti

Fakultas Hukum Universitas Semarang Jl. Sukarno Hatta, Semarang.

endahpujiastuti68@gmail.com

Dewi Tuti Muryati

Fakultas Hukum Universitas Semarang Jl. Sukarno Hatta, Semarang.

dewitutimuryati@yahoo.com

ABSTRAK

Kebijakan perizinan bidang lingkungan hidup diarahkan untuk memberikan dukungan yang kuat terhadap perlindungan dan pengelolaan lingkungan hidup. Dalam rangka memperkuat dipatuhinya kebijakan tersebut telah ditetapkan pula sanksi administrasi apabila terjadi penyimpangan-penyimpangan terhadap kebijakan perizinan bidang lingkungan hidup. Makalah ini menganalisis tentang keefektifan sanksi administrasi terhadap pelanggaran perizinan bidang perlindungan dan pengelolaan lingkungan. Analisis dilakukan dengan pendekatan socio legal dan analisis preskriptif. Keefektifan bekerjanya hukum dipengaruhi oleh faktor yuridis maupun nonyuridis. Sanksi administrasi yang difungsikan sebagai instrumen penegakan hukum dapat menjadi tidak efektif manakala kedua faktor tersebut justru membelenggu implementasinya.

Kata kunci : sanksi administrasi, lingkungan hidup, perizinan.

PENDAHULUAN

Sanksi administrasi, yang diterapkan apabila terjadi pelanggaran di bidang lingkungan hidup, merupakan suatu bentuk penegakan hukum untuk menjamin dipatuhinya ketentuan yang berlaku yang telah ditetapkan oleh Pemerintah. Sanksi ini dapat dikenakan secara preventif maupun represif. Sanksi bersifat preventif merupakan sanksi yang diterapkan sebelum terjadinya ketidakpatuhan terhadap hukum yang berlaku, yaitu dalam bentuk pengawasan. Sedangkan sanksi yang bersifat represif, yaitu berupa sanksi administrasi, diterapkan ketika ketidakpatuhan terhadap hukum sudah terjadi.

Sanksi ini merupakan suatu bentuk pemaksaan dari administrasi negara (pemerintah) terhadap warga negara dalam hal adanya perintah-perintah, kewajiban-kewajiban, atau larangan-larangan yang diatur dalam peraturan perundang-undangan yang dikeluarkan oleh Pemerintah sebagai pemegang otorita. Merujuk pada pendapat Satjipto Raharjo, bahwa keinginan-keinginan adalah

pikiran-pikiran badan pembuat undang-undang yang dirumuskan dalam peraturan-peraturan hukum²⁶⁷, maka sanksi ini sebagai bentuk upaya penegakan hukum, yang merupakan suatu proses untuk mewujudkan keinginan-keinginan hukum menjadi kenyataan.

Pada bidang lingkungan hidup, ketentuan sanksi administratif diatur dalam Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 32 Tahun 2009 tentang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup, pada Pasal 76 sampai dengan Pasal 83. Sanksi administratif sebagaimana ditentukan dalam UU Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup tersebut dapat berupa teguran tertulis, paksaan pemerintah, pembekuan izin lingkungan, dan dapat juga berupa pencabutan izin lingkungan. Kewenangan penentuan sanksi administratif kepada penanggung jawab usaha dan/atau kegiatan jika terjadi pelanggaran adalah Menteri, gubernur, atau bupati/walikota.

Dalam rangka meningkatkan efektivitas penerapan sanksi administratif, Pemerintah Republik Indonesia melalui Menteri Lingkungan Hidup Republik Indonesia kemudian mengeluarkan kebijakan yang tertuang Peraturan Menteri Lingkungan Hidup Republik Indonesia Nomor 2 Tahun 2013 tentang Pedoman Penerapan Sanksi Administratif di Bidang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup. Kebijakan ini merupakan pengaturan lebih lanjut tentang jenis pelanggaran penegakan hukum administratif di bidang perlindungan dan pengelolaan lingkungan hidup. Jenis pelanggaran tersebut didasarkan atas 2 (dua) instrumen penting yaitu pengawasan dan penerapan sanksi administratif. Sebagaimana telah disinggung bahwa pengawasan merupakan penegakan hukum yang bersifat preventif sedangkan penerapan sanksi administratif merupakan penegakan hukum yang bersifat represif.

Pengawasan yang dilakukan dengan baik setidaknya akan mencegah terjadinya pelanggaran norma hukum administrasi di bidang lingkungan hidup. Dengan demikian, pencemaran lingkungan yang disebabkan oleh pelanggaran tersebut dapat dihindari. Ketercapaian substansi hasil pengawasan yang tidak dapat dilepaskan dari sanksi administratif jika di lapangan ditemui pelanggaran perizinan

²⁶⁷ Satjipto Rahardjo. 1984. *Masalah Penegakan Hukum – Suatu Kajian Sosiologis*. Bandung: Sinar Baru. Halaman 24.

bidang lingkungan hidup ditengarai belum menunjukkan hasil yang maksimal. Maknanya disini bahwa upaya-upaya yang telah dilakukan oleh Pemerintah melalui kebijakan-kebijakan yang telah ditetapkan belum menunjukkan hasil yang maksimal. Sungguh menjadi suatu hal yang ironis jika suatu kebijakan telah ditetapkan namun tidak efektif dalam penerapannya.

Berpijak pada kondisi tersebut, dalam konteks penerapan sanksi administratif terhadap pelanggaran perizinan bidang lingkungan hidup maka pada makalah hasil penelitian ini fokusnya mengkaji tentang efektivitas penerapan sanksi administratif terhadap pelanggaran perizinan bidang lingkungan hidup dengan merumuskan permasalahan bagaimanakah efektivitas sanksi administratif sebagai instrumen penegakan hukum perizinan bidang lingkungan hidup.

METODE PENELITIAN

Jenis penelitian ini masuk dalam kategori penelitian yuridis sosiologis dengan pendekatan *socio legal*. Pendekatan *socio legal* merupakan studi sosio-legal yang melakukan pengkajian terhadap hukum dengan menggunakan pendekatan ilmu hukum maupun ilmu-ilmu sosial. Dalam hal ini diperlukan suatu pendekatan interdisipliner, yaitu konsep dan teori dari berbagai disiplin ilmu dikombinasikan dan digabungkan untuk mengkaji fenomena hukum, yang tidak diisolasi dari konteks-konteks.²⁶⁸

Tipe penelitian ini adalah penelitian deskriptif analitis, yaitu mendiskripsikan hasil analisis secara sistematis, faktual, dan akurat tentang suatu populasi tertentu.²⁶⁹ Soerjono Soekanto memaknai penelitian deskriptif sebagai penelitian yang dimaksudkan untuk memberikan data yang seteliti mungkin tentang manusia, keadaan atau gejala-gejala lainnya.²⁷⁰ Pada penelitian ini akan dideskripsikan hasil analisis mengenai efektivitas sanksi administrasi sebagai instrumen penegakan hukum perizinan bidang lingkungan hidup.

²⁶⁸ Sulistyowati Iriyanto., dkk., 2012. *Kajian Socio-Legal*. Editor : Adreean W Bedner, Sulistyowati Iriyanto, Jan Michiel Otto, dan Theresia Dyah Wirastri. Denpasar, Bali : Pustaka Larasan. Halaman 2-3.

²⁶⁹ Bambang Sunggono. 2003. *Metode Penelitian Hukum*. Cetakan Kelima. Jakarta : Raja Grafindo Persada. Halaman 36.

²⁷⁰ Soerjono Soekanto. 1986. *Pengantar Penelitian Hukum*. Cetakan Ketiga. Jakarta : UI Press. Halaman 10.

Lokasi penelitian dilakukan di wilayah Kabupaten Pati, Provinsi Jawa Tengah. Data yang digunakan meliputi data primer dan data sekunder yang dikumpulkan melalui wawancara, observasi, dan studi kepustakaan. Data tersebut kemudian dikelompokkan dan dianalisis untuk memperoleh data diskripsi analitis yang komprehensif mengenai substansi yang diteliti. Metode analisis yang dipergunakan adalah analisis preskriptif. Analisis preskriptif ini dimaksudkan untuk memberikan argumen atas hasil penelitian yang telah dilakukan oleh peneliti.²⁷¹

PEMBAHASAN

Berdasarkan ketentuan Pasal 1 angka 8 Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 24 Tahun 2006 tentang Pedoman Penyelenggaraan Pelayanan Terpadu Satu Pintu disebutkan bahwa izin adalah dokumen yang dikeluarkan oleh pemerintah daerah berdasarkan peraturan daerah atau peraturan lainnya yang merupakan bukti legalitas, menyatakan sah atau diperbolehkannya seseorang atau badan hukum untuk melakukan usaha atau kegiatan tertentu. Dari definisi tersebut terdapat empat point penting yang dapat dicermati yaitu (1) bukti legalitas; (2) pernyataan sah atau diperbolehkan; (3) seseorang atau badan hukum; dan (4) melakukan usaha atau kegiatan yang harus ada dalam izin sebagai wujud dari keputusan tata usaha negara. Sebagaimana kita ketahui bahwa izin bidang lingkungan hidup yang dikeluarkan oleh pemerintah ini merupakan tindakan hukum sepihak dari pemerintah atau sebagai wujud perbuatan pemerintah yang bersegi satu.

Selanjutnya pada Pasal 1 angka 9 ditentukan bahwa perizinan adalah pemberian legalitas kepada seseorang atau pelaku usaha/kegiatan tertentu, baik dalam bentuk izin maupun tanda daftar usaha. Pasal ini bermakna bahwa terdapat satu pihak yang memberikan legalitas (yaitu pemerintah) kepada pihak lain (yaitu seseorang atau badan hukum perdata), yang tersirat didalamnya ada suatu persetujuan untuk melakukan aktivitas tertentu.

Adrian Sutedi mengungkapkan bahwa perizinan merupakan upaya mengatur kegiatan-kegiatan yang memiliki peluang menimbulkan gangguan pada kepentingan umum. Ia merupakan wujud atau realisasi fungsi mengatur dan bersifat

²⁷¹ Mukti Fajar dan Yuianto Achmad. 2010. *Dualisme Penelitian Hukum Normatif dan Empiris*. Yogyakarta : Pustaka Pelajar. Halaman 34.

pengendalian yang dimiliki pemerintah, yaitu merupakan mekanisme pengendalian administratif terhadap kegiatan yang dilakukan oleh masyarakat. Oleh karena itu mekanisme perizinan menerapkan prosedur ketat dan ketentuan yang harus dipenuhi untuk menyelenggarakan suatu pemanfaatan lahan.²⁷² Pengaturan perizinan dapat berupa pemenuhan persyaratan, kewajiban, maupun larangan. Implikasi ketidakterpenuhinya pengaturan persyaratan, kewajiban maupun larangan yang dimintakan dalam izin adalah sanksi hukum bagi seseorang atau badan hukum perdata yang melakukan pelanggaran. Sanksi ini adalah demi menjamin kepastian hukum, konsistensi pelaksanaan hukum, dan juga penegakan hukum bidang perizinan. Dalam hal ini Pemerintah menerapkan kewenangannya yang berasal dari aturan Hukum Administrasi Negara yang tertulis maupun tidak tertulis.²⁷³ Hukum yang dimaksud disini adalah Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 32 Tahun 2009 tentang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup. Kewenangan yang dimiliki oleh Pemerintah untuk menetapkan norma-norma Hukum Administrasi Negara didalamnya disertai pula dengan kewenangan penegakan norma-norma tersebut dalam bentuk penerapan sanksi bagi mereka yang melakukan pelanggaran terhadap norma-norma tersebut.

Macam-macam sanksi administratif yang dapat dikenakan terhadap pelanggaran perizinan bidang lingkungan hidup sebagaimana diatur dalam Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 32 Tahun 2009 tentang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup, yaitu :

- a. teguran tertulis;
- b. paksaan pemerintah;
- c. pembekuan izin lingkungan;
- d. pencabutan izin lingkungan.

Teguran tertulis, paksaan pemerintah, dan pembekuan izin lingkungan merupakan tindakan nyata yang dilakukan oleh pemerintah ketika pemegang izin lingkungan melakukan tindakan yang bertentangan dengan kewajiban-kewajiban yang ditentukan dalam peraturan perundang-undangan.

²⁷² Adrian Sutedi. 2009. *Hukum Perizinan dalam Sektor Pelayanan Publik*. Jakarta : Sinar Grafika. Halaman 171.

²⁷³ Ridwan HR. 2011. *Hukum Administrasi Negara*. Edisi Revisi. Jakarta : Radjawali Pers. Halaman 298.

Jadi tindakan yang dilakukan oleh Pemerintah ini merupakan tindakan nyata (*feitelijke handeling*) yang dilakukan Pemerintah bila seseorang atau badan hukum perdata melakukan perbuatan yang dilarang dalam Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 32 Tahun 2009 tentang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup. Dengan kata lain, hal ini merupakan bentuk reaksi atas pelanggaran norma yang telah ditentukan dalam Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 32 Tahun 2009 tentang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup oleh seseorang atau badan hukum perdata.

Pencabutan izin lingkungan merupakan penarikan kembali suatu keputusan yang menguntungkan yang pada dasarnya telah memberikan kenikmatan bagi seseorang atau badan hukum perdata yang menerimanya. Keputusan yang menguntungkan (*begunstigende beschikking*) merupakan keputusan yang memberikan hak-hak atau memberikan kemungkinan untuk memperoleh sesuatu melalui keputusan itu. Penarikan kembali suatu keputusan ini bermakna meniadakan atau mengakhiri hak-hak yang timbul dari keputusan tersebut. Dengan demikian setelah terjadi penarikan kembali suatu keputusan yang menguntungkan, kenikmatan tersebut menjadi tidak ada lagi.

Masing-masing sanksi tersebut pengertian dan penerapannya tidak sama serta menimbulkan akibat hukum yang tidak sama pula. Oleh karena itu, pemahaman yang baik dan benar terhadap masing-masing sanksi tersebut sangatlah penting, dan penerapan sanksi sekaligus menguji keefektifitas bekerjanya hukum dalam kehidupan masyarakat.

Guna menguji keefektifan hukum, Lawrence M. Friedman mengemukakan tiga unsur yang mempengaruhi bekerjanya hukum dalam struktur sistem hukum yaitu substansi, struktur, dan budaya.²⁷⁴ Dari hasil penelitian yang dilakukan di Kabupaten Pati, Pemerintah Kabupaten Pati telah menetapkan kebijakan bidang perlindungan dan pengelolaan lingkungan hidup. Kebijakan bidang perlindungan dan pengelolaan lingkungan hidup berpegang Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 32 Tahun 2009 tentang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup. Peraturan pelaksanaan dari kebijakan tersebut adalah sebagai berikut.

²⁷⁴ Lawrence M. Friedman. 2017. *Sistem Hukum Perspektif Ilmu Sosial*. Terjemahan *The Legal System : A Social Science Perspective*. Penerjemah ; M Khozin. Bandung : Nusa Media. Halaman 12 – 19.

Tabel 1
Peraturan Perundang-undangan Bidang Perlindungan dan Pengelolaan
Lingkungan Hidup di Kabupaten Pati

NO	JENIS PERATURAN PERUNDANG- UNDANGAN	TENTANG
1	Perda Kabupaten Pati Nomor 9 Tahun 2003	Surat Izin Usaha Perdagangan
2	Perda Kabupaten Pati Nomor 10 Tahun 2003	Pergudangan
3	Perda Kabupaten Pati Nomor 12 Tahun 2003	Izin Industri
4	Perda Kabupaten Pati Nomor 19 Tahun 2007	Garis Sepadan
5	Perda Kabupaten Pati Nomor 6 Tahun 2009	Pasar
6	Perda Kabupaten Pati Nomor 7 Tahun 2010	Pengelolaan Sampah
7	Perda Kabupaten Pati Nomor 5 Tahun 2011	Rencana Tata Ruang Wilayah Kabupaten Pati Tahun 2010 -2030
8	Perda Kabupaten Pati Nomor 12 Tahun 2011	Retribusi Perizinn Tertentu
9	Perda Kabupaten Pati Nomor 8 Tahun 2012	Izin Gangguan
10	Perda Kabupaten Pati Nomor 9 Tahun 2012	Bangunan Gedung
11	Perbup Kabupaten Pati Nomor 15 Tahun 2009	Izin Pembuangan Air Limbah ke Air atau Sumber Air
12	Perbup Kabupaten Pati Nomor 64 Tahun 2009	Tata Laksana Perizinan dan Pengawasan Pengelolaan Limbah B3 serta Pengawasan Pemulihan Akibat Pencemaran Limbah B3 oleh Pemda

13	Perbup Kabupaten Pati Nomor 11 Tahun 2010	Pengelolaan Pasar
14	Perbup Kabupaten Pati Nomor 20 Tahun 2011	Pedoman Pengelolaan Pengaduan Kasus Pencemaran dan/atau Perusakan Lingkungan Hidup
15	Perbup Kabupaten Pati Nomor 44 Tahun 2011	Penataan Ruang Terbuka Hijau Kawasan Perkotaan
16	Perbup Kabupaten Pati Nomor 60 Tahun 2012	Penataan Minimarket
17	Perbup Kabupaten Pati Nomor 70 Tahun 2012	Pedoman Pelaksanaan Retribusi Izin Gangguan
18	Perbup Kabupaten Pati Nomor 71 Tahun 2012	Pedoman Pelayanan Pelaksanaan Retribusi IMB
19	Perbub Kabupaten Pati Nomor 12 Tahun 2015	Peraturan Pelaksanaan Perda Kabupaten Pati Nomor 8 Tahun 2012 tentang Izin Gangguan
20	Keputusan Bupati Kabupaten Pati Nomor 43 Tahun 2000	Izin Peruntukan Penggunaan Tanah
21	Keputusan Bupati Kabupaten Pati Nomor 660.1/4069 Tahun 2014	Jenis Usaha/Kegiatan yang Wajib Dilengkapi Dokumen UKL-UPL

Sumber : Data sekunder setelah diolah.

Selanjutnya, dengan merujuk pendapat Lawrence M. Friedman, dari aspek substansi, telah ada aturan atau norma yang mengatur tingkah laku manusia terkait perizinan bidang lingkungan hidup dalam beberapa kategori yaitu peraturan daerah (10 perda), peraturan bupati (9 perbup), dan keputusan bupati (2 kepbup). Dari aspek struktur, lembaga yang berwenang melakukan penegakan hukum adalah Badan Lingkungan Hidup, Satpol PP, dan instansi terkait lainnya. Penegakan sanksi administrasi dilakukan melalui pengawasan dan penjatuhan sanksi administratif terhadap orang atau badan hukum perdata yang melakukan pelanggaran. Berdasar hasil penelitian, pada tahun 2016 terdapat 14 (empat belas) kasus lingkungan hidup di Kabupaten Pati. Kasus-kasus tersebut dapat dilihat pada Tabel 2 berikut ini.

Tabel 2
Kasus Lingkungan Hidup dan Penegakan Hukum bidang Perizinan Lingkungan Hidup

No	Perusahaan [#]	Usaha/Kegiatan	Permasalahan	Tindakan	Sanksi	Hasil
1	PT Rf	Ayam Petelur	Bau dan lalat	Peninjauan lapangan	Teguran pembuatan pernyataan	dan Ada perbaikan pengelolaan limbah
2	H. S. (usaha perorangan)	Penampungan ayam petelur afkir	Bau dan lalat	Peninjauan lapangan	Teguran dan pembuatan surat pernyataan	Relokasi tempat penampungan
3	Wwd (usaha perorangan)	Peternak ayam pedaging	Bau dan lalat	Peninjauan lapangan dan pemanggilan pelaku usaha	Teguran	Ada perbaikan pengelolaan kandang
4	Sks (usaha perorangan)	Peternak ayam pedaging	Bau dan lalat	Peninjauan lapangan dan pemanggilan pelaku usaha	Teguran	Pembangunan dengan sistem closed house
5	-	Peternak ayam petelur	Bau dan lalat	Peninjauan lapangan	Teguran	Ada perbaikan pengelolaan kandang

6	WI SB (usaha perorangan)	Rumah makan	Limbah cair dibuang di got sehingga menimbulkan bau	Peninjauan lapangan dan pemanggilan pelaku usaha	Teguran	Ada perbaikan pengelolaan limbah
7	CV PJ	Pabrik Es	Udara bau amoniak	Verifikasi	Teguran dan pembuatan berita acara	Pengusaha memperbaiki pipa saluran amoniak
8	CV IT	Pupuk Petroganik	Bau dan debu	Verifikasi	Teguran dan pembuatan surat pernyataan	Perbaikan pengelolaan lingkungan
9	CV BI	Pabrik tepung ikan	IPAL tidak berfungsi maksimal dan masih ada bau menyengat	Peninjauan lapangan dan pemanggilan penanggung jawab usaha	Teguran	Penanggung jawab usaha melakukan Perbaikan pengelolaan lingkungan
10	PT IC	Pabrik tepung ikan	IPAL tidak berfungsi maksimal dan masih ada bau menyengat	Peninjauan lapangan dan pemanggilan penanggung jawab usaha	Teguran	Penanggung jawab usaha melakukan Perbaikan pengelolaan lingkungan
11	HdM	Pembukaan tambak	Pembukaan tambak dan kerusakan mangrove	Pemeriksaan lapangan dan mediasi		Pelaku belum menghentikan kegiatan

12	-	Pembukaan tambak	Pembukaan tambak dan perusakan mangrove	Verifikasi lapangan	Penyelesaian di tingkat desa
13	A Hd	Pembukaan tambak	Pembukaan tambak dan perusakan mangrove	Pemeriksaan lapangan dan mediasi	Pelaku belum menghentikan kegiatan
14	-	Pembukaan tambak	Pembukaan tambak dan perusakan mangrove	Verifikasi lapangan	Penyelesaian di tingkat desa

*) Identitas disamarkan

Sumber : Data primer dan sekunder setelah diolah

Dari empat belas kasus sebagaimana pada Tabel 2 terlihat bahwa penerapan sanksi administratif dalam bentuk teguran sebanyak sepuluh kasus dan sanksi ini telah menunjukkan hasilnya. Kepatuhan pelaku usaha untuk melaksanakan substansi teguran menunjukkan bahwa sanksi ini berjalan efektif. Penyelesaian dua kasus terkait lingkungan hidup diselesaikan di tingkat desa, sedangkan dua kasus lagi setelah dilakukan pemeriksaan lapangan dan mediasi, kasus ini belum terselesaikan (pengusaha masih tetap melakukan usahanya). Oleh karena itu dilanjutkan dengan penegakan hukum sesuai dengan ketentuan yang berlaku.

Apabila merujuk pada ungkapan Makmur, bahwa dari aspek kebijakan, efektivitas adalah ketepatan harapan, implementasi, dan hasil yang dicapai²⁷⁵, maka penerapan sanksi administratif yang dilakukan oleh Pemerintah Kabupaten Pati terhadap orang atau badan hukum perdata yang melakukan pelanggaran perizinan bidang lingkungan hidup dapat dikatakan efektif. Hal ini berdasarkan data, 10 kasus (83,33 %) dengan sanksi teguran seluruhnya (100 %) telah membuahkan hasil

²⁷⁵ Makmur. 2011. *Efektivitas Kebijakan Kelembagaan Pengawas*. Bandung : Refika Aditama. Halaman 6

sesuai harapan. Dua kasus (14,28 %) diselesaikan oleh desa, dan dua kasus (14,28 %) dilakukan penegakan hukum lebih lanjut. Jika merujuk kembali pada pandangan Lawrence M. Friedman, terdapat faktor kelemahan yang mempengaruhi keefektifan bekerjanya hukum bidang perizinan lingkungan hidup. Faktor yang masuk dalam kategori kelemahan tersebut adalah :

Dari aspek budaya yaitu kurangnya komitmen pelaku usaha dalam penataan pengelolaan lingkungan; Kurangnya komitmen dan integritas pejabat penerbit izin; Kurangnya peran masyarakat dalam kontrol pengelolaan lingkungan; Kesadaran masyarakat yang masih rendah.

Dari aspek struktur yaitu kurangnya ketersediaan pengawas lingkungan yang memadai; Kurangnya ketersediaan personil Satpol PP; Kurang tersedianya anggaran pengawasan; Kompetensi aparat yang terlibat dalam pengawasan dan pengendalian masih tumpang tindih.

Dan dari aspek substansi yaitu Regulasi tentang lingkungan hidup yang selalu berubah-ubah.

Kelemahan aspek budaya dan struktur merupakan kelemahan faktor nonyuridis, sedangkan kelemahan aspek substansi merupakan kelemahan faktor yuridis.

Tindakan-tindakan yang dilakukan Pemerintah Kabupaten Pati untuk mengatasi kelemahan tersebut adalah :

- a. Melaksanakan pengawasan dan memberikan arahan tindak lanjut guna memberikan penyadaran kepada pelaku usaha untuk mentaati pengelolaan lingkungan;
- b. Memberikan pembinaan kepada pelaku usaha pada saat pengurusan perizinan mengenai kewajibannya dalam pengelolaan lingkungan;
- c. Koordinasi dengan pejabat pemberi izin mengenai ancaman hukuman bagi yang menyimpang;
- d. Membekali pengawas lingkungan dengan keterampilan dan pengetahuan yang memadai;
- e. Menyediakan peralatan pengawasan portable dan melengkapi sarpras yang dibutuhkan;

- f. Meningkatkan kualitas maupun kuantitas koordinasi di semua level pimpinan struktural;
- g. Pembentukan tim terpadu lintas sektor dalam setiap kegiatan penyelesaian masalah.

Jika dilihat dari data sebagaimana tersaji pada Tabel 2, tersirat tidak ada permasalahan dengan penegakan hukum perizinan bidang lingkungan hidup. Namun jika ditilik bahwa data kasus tersebut bersumber dari pengaduan dan pengawasan maka kondisi tersebut tidak menjamin kesesuaiannya di lapangan, mengingat tidak semua kasus diadukan dan pengawasan belum dilakukan pada semua orang atau badan hukum. Atau dengan kata lain bahwa implementasi penegakan perizinan bidang lingkungan hidup belum berjalan efektif. Hal ini mengingat pada adanya kelemahan budaya hukum masyarakat yang rendah khususnya dalam melakukan pengaduan, motivasi pegawai pengawas yang masih rendah pula, serta terbatasnya sarana prasarana dalam melakukan pengawasan maupun dalam merealisasikan atau mengeksekusi sanksi administratif.

KESIMPULAN DAN SARAN

Keefektivan sanksi administrasi terhadap pelanggaran perizinan bidang lingkungan hidup dipengaruhi oleh tiga hal yaitu substansi hukum, struktur hukum, dan budaya hukum. Efektivitas juga dapat dilihat dari ketepatan harapan, implementasi, dan hasil yang dicapai. Berdasar hasil analisis yang telah dilakukan penegakan hukum perizinan bidang lingkungan hidup melalui penerapan sanksi administratif di Kabupaten Pati sudah efektif. Hal ini ditunjukkan dari kepatuhan orang/badan hukum perdata yang telah melaksanakan sanksi administrasi berupa teguran.

Terdapat faktor-faktor (kelemahan) yang mempengaruhi bekerjanya hukum perizinan bidang lingkungan hidup yang meliputi aspek substansi (ada satu faktor), struktur (ada empat faktor), maupun budaya hukum (ada empat faktor). Kelemahan aspek budaya dan struktur merupakan kelemahan faktor nonyuridis, sedangkan kelemahan aspek substansi merupakan kelemahan faktor yuridis. Pemerintah

Kabupaten Pati kemudian melakukan upaya-upaya untuk mengatasi kelemahan-kelemahan yang muncul dalam rangka penegakan hukum perizinan bidang lingkungan hidup.

Data kasus penegakan perizinan bidang lingkungan hidup bersumber dari pengaduan dan pengawasan yang tidak menjamin kesesuaiannya di lapangan. Hal ini bermakna bahwa penegakan perizinan bidang lingkungan hidup belum berjalan efektif, mengingat tidak semua kasus diadukan dan pengawasan belum dilakukan pada semua orang atau badan hukum

UCAPAN TERIMA KASIH

Pada kesempatan ini penulis mengucapkan terima kasih kepada Dirjen Penguatan Riset dan Pengembangan Kementerian Riset, Teknologi, dan Pendidikan Tinggi RI yang telah memberikan dukungan pendanaan penelitian hibah terapan kepada Penulis. Rektor Universitas Semarang, Ketua LPPM USM, Dekan Fakultas Hukum USM, serta Pemerintah Kabupaten Pati atas dukungan dan fasilitas yang disediakan untuk pelaksanaan penelitian. Panitia Seminar Nasional Pembina Hukum Lingkungan Indonesia atas kerja samanya dalam memberikan kesempatan kepada penulis untuk aktif dalam kegiatan Seminar Nasional dan Call for Paper dengan tema “Perlindungan Sumber Daya Alam”. Serta tak lupa terima kasih penulis haturkan kepada rekan dosen dan semua pihak yang tidak dapat kami sebutkan satu persatu yang turut mendukung Penulis dalam melakukan penelitian. Semoga Allah SWT melimpahkan balasan hidayah atas semua dukungan ini.

DAFTAR PUSTAKA

- Fajar, Mukti dan Yuianto Achmad., 2010, *Dualisme Penelitian Hukum Normatif dan Empiris*, Pustaka Pelajar, Yogyakarta, halaman 34.
- Friedman, Lawrence M., 2017, *Sistem Hukum Perspektif Ilmu Sosial*. Terjemahan *The Legal System : A Social Science Perspective*. Penerjemah ; M Khozin., Nusa Media, Bandung, halaman 12 – 19.

- Iriyanto, Sulistyowati., dkk., 2012, *Kajian Socio-Legal*, (Editor :Adreean W Bedner, Sulistyowati Iriyanto, Jan Michiel Otto, dan Theresia Dyah Wirastrri), Pustaka Larasan, Denpasar, Bali, halaman 2-3.
- Makmur, 2011, *Efektivitas Kebijakan Kelembagaan Pengawas*, Refika Aditama, Bandung, halaman 6
- Rahardjo, Satjipto., 1984, *Masalah Penegakan Hukum – Suatu Kajian Sosiologis*, Sinar Baru, Bandung, halaman 24
- Ridwan HR. 2011. *Hukum Administrasi Negara*. Edisi Revisi. Radjawali Pers, Jakarta, halaman 294.
- Salim H.S. dan Erlies Septiana Nurbani, 2013, *Penerapan Teori Hukum pada Penelitian Tesis dan Disertasi*, Raja Grafindo Persada, Jakarta, halaman 304-305.
- Sekretariat Negara, 2009. *Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 32 Tahun 2009 tentang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup*
- _____, 2012. Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 27 Tahun 2012 tentang Ijin Lingkungan
- _____, 2012. Peraturan Menteri Negara Lingkungan Hidup Republik Indonesia Nomor 16 Tahun 2012 tentang Pedoman Penyusunan Dokumen Lingkungan Hidup
- _____, 2013. Peraturan Menteri Lingkungan Hidup Republik Indonesia Nomor 2 Tahun 2013 tentang Pedoman Penerapan Sanksi Administratif di Bidang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup
- Soekanto, Soerjono., 1986, *Pengantar Penelitian Hukum*, Cetakan Ketiga, UI Press, Jakarta, halaman 10.
- Sunggono, Bambang., 2003, *Metode Penelitian Hukum*, Cetakan Kelima, Raja Grafindo Persada, Jakarta, halaman 36.
- Sutedi, Adrian ;2009. *Hukum Perizinan dalam Sektor Pelayanan Publik*, Sinar Grafika, Jakarta, halaman 171.

PENGUNAAN KTUN SEBAGAI SARANA PERLINDUNGAN KEANEKARAGAMAN HAYATI LAUT INDONESIA

Muhammad Zulfan Hakim

Departemen Hukum Tata Negara
Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin
Jl. Perintis Kemerdekaan Km 10. Tamalanrea, Makassar
Zulfan.unhas@gmail.com / zulfan@unhas.ac.id

ABSTRAK

Kondisi sumber daya dan keaneka ragam hayati laut indonesia sedang dalam ancaman. Kondisi ini diakibatkan maraknya illegal unreported unregulated fishing (IUU), penggunaan bahan kimia dan bahan peledak, serta penggunaan alat penangkap ikan yang tidak ramah lingkungan.

Tidak bisa dipungkiri bahwa kebutuhan manusialah yang membuat sejumlah pelaku bisnis di bidang perikanan melakukan hal-hal yang diarahkan pada peningkatan hasil tangkapan, meskipun kadang menggunakan cara yang tidak ramah lingkungan.

Kebijakan pelarangan yang dilakukan oleh pemerintah Indonesia melalui kementerian Kelautan dan perikanan perlu diapreseasi, mengingat segala upaya tersebut termasuk diantaranya menenggelamkan kapal yang tertangkap bagi pelaku illegal fishing dianggap mampu memberikan efek jera kepada para pelakunya. Indonesia harus menegakkan kedaulatan di seluruh perairannya, termasuk dengan menggunakan kekuatan senjata.

Kata kunci : Illegal fishing, KTUN, perlindungan marine biodiversity

PENDAHULUAN

Indonesia adalah negara dengan kekayaan laut yang sangat besar. Keberagaman sumber daya alam hayati laut Indonesia termasuk diantara yang tertinggi di dunia. Sudah sejak lama perairan Indonesia terkenal sebagai salah satu bagian dari segi tiga terumbu karang terbaik di dunia. Lokasi penyelaman untuk menikmati aneka terumbu karang terbaik ada di Indonesia.

Indonesia sebagai negara maritim memiliki garis pantai 104 ribu kilometer. Luas wilayah laut berdasarkan UNCLOS 1982 mencapai 284.210,9 kilometer persegi laut teritorial, 2.981.211 kilometer wilayah Zona Ekonomi Eksklusif Indonesia (ZEEI), dan 279.322 kilometer persegi laut 12 mil.

Terumbu karang Indonesia adalah rumah bagi sekitar 590 spesies karang keras. Dengan luas 1,9 juta kilometer persegi, Indonesia merupakan negara kepulauan terbesar di dunia. Tak pelak, laut Nusantara yang membentang dari barat ke timur sepanjang lebih dari 5000 kilometer, memberikan kontribusi besar bagi perikanan dunia. United Nations Development Programme (UNDP) bahkan menyebut perairan Indonesia sebagai habitat bagi 76 persen terumbu karang dan 37 persen ikan karang dunia²⁷⁶.

Ancaman terhadap kelangsungan sumber daya laut Indonesia bersumber baik dari dalam negeri maupun dari luar negeri. Hingga saat ini, penggunaan alat tangkap yang tidak benar, menjadi momok yang sangat menakutkan bagi kelangsungan hidup aneka kehidupan laut Indonesia. Maraknya penggunaan bom, racun dan lain-lain yang digunakan oleh sejumlah orang yang tidak bertanggung jawab tentu sangat meresahkan. Keinginan memperoleh hasil yang banyak tanpa memperhitungkan kelangsungan kehidupan laut ini sangat merugikan, utamanya bagi nelayan generasi mendatang. Terumbu karang yang mengalami kerusakan atau berada dalam kondisi buruk mencapai 30,45% dari luas 139.000 kilometer persegi²⁷⁷.

Ancaman ekosistem laut Indonesia juga bersumber dari maraknya Illegal, Unreported and uncontrolled fishing (IUU). Indonesia menghadapi masalah *IUU Fishing* di perairan Indonesia dan Zona Ekonomi Eksklusif Indonesia (ZEEI) antara lain berasal dari Malaysia, Vietnam, China, Myanmar, Thailand, dan Filipina²⁷⁸.

²⁷⁶ <http://katadata.co.id/infografik/2017/02/13/potensi-besar-laut-indonesia>, akses pada tanggal 14 Juli 2017, 09.00.

²⁷⁷ <http://www.coremap.or.id/Kondisi-TK/> dalam Laut Indonesia dalam Ancaman, terbitan Tim Riset Greenpeace Indonesia tanpa tahun

²⁷⁸ *ibid*

Dalam sebuah laporan yang dirilis oleh Tempo²⁷⁹ setengah dari illegal fishing yang terjadi di dunia, terjadi di perairan Indonesia, dengan potensi kerugian 23 milyar dollar Amerika per tahunnya, 30% dari kerugian tersebut terjadi di Indonesia.

Kondisi yang mengkhawatirkan ini ditanggapi oleh Kementerian Kelautan dan Perikanan Indonesia dengan memperketat patroli dan juga tindakan tegas berupa penenggelaman kapal yang terbukti melakukan illegal fishing. Tercatat sepanjang 2016 telah menenggelamkan 236 kapal asing maupun lokal yang melakukan pencurian ikan di perairan Indonesia. Berdasarkan catatan penangkapan dan penenggelaman KKP selama periode 2016, sebanyak 781 kapal berhasil ditangkap oleh TNI AL, Polair-Polri, Bakamla, PSDKP-KKP. Dari sejumlah kapal tersebut, yang berasal dari Vietnam 96 kapal, Filipina 58 kapal, Thailand 21 kapal, Malaysia 38 kapal, Indonesia 15 kapal, Papua Nugini 2 kapal, China 1 kapal, Belize 1 kapal dan tanpa bendera 4 kapal²⁸⁰.

Baru-baru ini Kementerian Kelautan dan Perikanan (KKP) mengeluarkan peraturan baru terkait pelarangan penggunaan Cantrang. Cantrang adalah alat tangkap yang digunakan untuk menangkap ikan yang dilengkapi dua tali penarik yang cukup panjang yang dikaitkan pada ujung sayap jaring. Bagian utama dari alat tangkap ini terdiri dari kantong, badan, sayap atau kaki, mulut jaring, tali penarik (warp), pelampung dan pemberat.

Subani, W dan H.R. Barus, 1989 dalam buku Alat Penangkapan Ikan Dan Udang Laut Di Indonesia menyebutkan alat cantrang ini digunakan untuk menjaring ikan jenis demersal. Ikan demersal merupakan ikan yang hidup dan makan di dasar laut dan danau (zona demersal). Lingkungan mereka pada umumnya berupa lumpur, pasir, dan bebatuan, jarang sekali terdapat terumbu karang.

Menteri Susi Pujiastuti mengeluarkan larangan penggunaan cantrang ini untuk

²⁷⁹ <https://en.tempo.co/read/news/2014/07/19/056594269/Almost-Half-of-Illegal-Fishing-in-the-World-Occur-in-Indonesia>

²⁸⁰ <http://bisniskeuangan.kompas.com/read/2017/01/17/165433626/menteri.susi.236.kapal.pencuri.ikan.ditenggelamkan.sepanjang.2016>

melindungi lingkungan. Cantrang diyakini akan menjaring seluruh ikan, dari ukuran besar sampai yang masih sangat kecil. Susi sampai menyebut apabila penggunaan cantrang tidak dibatasi, maka kekayaan laut Indonesia bisa hilang.²⁸¹

Cantrang dinyatakan oleh pemerintah melalui Kementerian Kelautan dan Perikanan sebagai alat tangkap yang dilarang untuk digunakan di perairan KIndonesia. Meskipun akhirnya keputusan tersebut ditangguhkan, telah nampak hasil yang nyata dengan meningkatnya jumlah dan ukuran hasil tangkapan nelayan di Indonesia.

Peraanan kementerian kelautan dan perikanan Indonesia telah berhadil membawa perubahan besar dalam industri perikanan Indonesia. Dalam 2,5 tahun, *Susinisasi* telah mengubah drastis wajah usaha perikanan di Indonesia. Bisnis penangkapan ikan yang sebelumnya gelap gulita dan marak *illegal fishing* menjadi terang benderang dan tertata. Para mafia perikanan proksi asing yang banyak melakukan praktik ilegal seperti melakukan *mark down* ukuran kapal, penyelundupan, dan *transshipment* ikan di tengah laut kini mulai minggir dan gulung tikar akibat kebijakan tegas Menteri Susi²⁸².

Selain itu dari sebuah penelusuran media, didapati beberapa perusahaan tepung ikan di Thailand, terpaksa tutup karena kekurangan bahan baku semenjak banyak kapal asing ilegal ditangkap di perairan Indonesia²⁸³.

Indonesia sangat membutuhkan ketegasan dalam menjaga kedaulatannya di Perairan. Luasnya laut Indonesia memerlukan kapal patroli yang banyak, dan rutin, serta ketegasan dalam menegakkan aturan.

Rangkaian kegiatan yang dapat dilaksanakan dalam tujuan menegakkan kedaulatan negara di laut bermuara pada satu tujuan yaitu memberikan kesejahteraan kepada seluruh rakyat dengan mempertahankan dan melindungi sumber daya alam dari

²⁸¹ <https://news.detik.com/berita/d-3485498/mengenal-cantrang-penangkap-ikan-yang-bikin-susi-dipanggil-jokowi> Akses tanggal 27 Juli 2017, pukul 11.30 WITA

²⁸² <http://ekonomi.kompas.com/read/2017/04/17/070000326/susinisasi.dan.kalang.kabutnya.negara.tetangga>

²⁸³ <https://finance.detik.com/berita-ekonomi-bisnis/3091236/susi-berantas-pencurian-ikan-pabrik-tepung-ikan-thailand-tutup>.

pencurian dan tindakan ilegal lainnya yang berpotensi menurunkan kadar kesejahteraan hidup rakyat Indonesia.

PEMBAHASAN

Rule Of Law

Dalam literatur ilmu hukum, istilah rule of law diartikan sebagai memposisikan hukum sebagai landasan bertindak dari seluruh elemen bangsa dalam bernegara. Pemerintahan harus didasarkan pada hukum, sebagai pembatas dan melindungi rakyat dari tindakan sewenang-wenang penguasa.

Sebagai negara hukum berdasarkan Undang-undang Dasar 1945 (UUD 1945) ditegaskan dalam Pasal 3 ayat 1 bahwa Negara Indonesia adalah negara hukum. A.V Dicey berpendapat, bahwa dalam negara hukum harus terdapat 3 unsur pokok yaitu *Supremacy of law*, *Equality before the law*, dan *human rights*. Sebanding dengan itu, dalam konsep rechtstaats, unsur negara hukum adalah a) perlindungan terhadap hak asasi manusia, b) adanya pemisahan dan pembagian kekuasaan demi menjamin perlindungan hak asasi manusia, c) pemerintahan berdasarkan peraturan (pemerintahan berdasarkan undang-undang) dan d) adanya peradilan administrasi.²⁸⁴

Pada pokoknya, persamaan keduanya adalah mengakui adanya supremasi hukum. Sedangkan perbedaannya, dalam konsep anglo saxon tidak dikenal adanya peradilan administrasi.

Indonesia sebagai negara hukum diilhami oleh ide dasar rechtstaat dan rule of law. Dalam konsep negara hukum pancasila, pada hakikatnya mengandung kedua konsep tersebut, dan dalam perjalanannya sebagai negara yang pernah diduduki oleh Belanda, maka Indonesia juga mengadopsi model yang berasal dari konsep eropa kontinental. Menurut Jimly Asshidiqie, Negara hukum memiliki ciri-ciri pokok antara lain :

1. Supremasi Hukum
2. Persamaan dalam hukum
3. Asas legalitas

²⁸⁴ Ridwan HR, Hukum Administrasi Negara, Cetakan kedua, UII Press 2003, hlm. 3

4. Pembatasan kekuasaan
5. Organ eksekutif yang independen
6. Peradilan yang bebas dan tidak memihak
7. Peradilan tata usaha negara
8. Perlindungan hak asasi manusia
9. Bersifat demokratis

Pemerintahan Berdasarkan Hukum

Jika membahas negara hukum, maka prinsip pelaksanaan kekuasaan negara harus tunduk pada hukum. Salah satu inti dari negara hukum adalah baik pemerintah maupun rakyatnya diatur dengan hukum. Setiap tindakan pemerintah adalah berdasar hukum, dan semua tindakan pemerintah dalam mewujudkan tujuan negara, harus didasarkan atau berdasar pada peraturan perundang-undangan yang berlaku serta dapat dipertanggungjawabkan.

Berkaitan dengan hal tersebut, maka pengelolaan sumber daya alam oleh pemerintah harus tetap berpedoman pada ketentuan dasar yang termaktub dalam UUD 1945, pasal 33 yang berbunyi:

- (1) Perekonomian disusun sebagai usaha bersama berdasar atas asas kekeluargaan.
- (2) Cabang-cabang produksi yang penting bagi negara dan yang menguasai hajat hidup orang banyak dikuasai oleh negara.
- (3) Bumi dan air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh negara dan dipergunakan untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat.
- (4) Perekonomian nasional diselenggarakan berdasar atas demokrasi ekonomi dengan prinsip kebersamaan, efisiensi berkeadilan, berkelanjutan, berwawasan lingkungan, kemandirian, serta dengan menjaga keseimbangan kemajuan dan kesatuan ekonomi nasional.
- (5) Ketentuan lebih lanjut mengenai pelaksanaan pasal ini diatur dalam undang-undang²⁸⁵.

Guna mewujudkan cita-cita negara, yang salah satunya adalah memberikan kesejahteraan, maka dalam memanfaatkan sumber daya alam yang sejatinya adalah

²⁸⁵ UUD NRI 1945 pasal 33

milik seluruh rakyat Indonesia, pemerintah diharap hadir sebagai regulator demi menjamin ketersediaan sumber daya alam tersebut bagi generasi berikutnya.

Pemanfaatan sumber daya alam yang berlebihan dan cenderung berorientasi eksploitasi telah turut andil dalam memberikan dampak lingkungan yang sangat besar bagi Indonesia. Oleh karena itu, pemerintah harus melindungi sumber daya alam tersebut dengan sedapat mungkin mengurangi dampak lingkungan yang ditimbulkan serta memberikan peluang agar sumber daya tersebut dapat bertahan semaksimal mungkin bagi generasi mendatang.

Dalam menjalankan kewajibannya untuk mewujudkan kesejahteraan bagi rakyat Indonesia, pemerintah dibekali dengan sejumlah instrumen, yang disebut sebagai instrumen pemerintahan. Instrumen pemerintahan diartikan sebagai sarana-sarana yang digunakan oleh pemerintah atau administrasi negara dalam melaksanakan tugas-tugasnya.

Dalam tulisan ini, instrumen yang dijadikan kajian khususnya terkait perlindungan Keanekaragaman Hayati laut Indonesia adalah pemanfaatan instrumen Keputusan Tata Usaha Negara.

Keputusan Tata Usaha Negara sebagai suatu norma konkret menempati posisi yang sangat penting dalam penyelenggaraan pemerintahan. Hal ini disebabkan:

- (1) Karakter penyelenggaraan pemerintahan lebih terfokus pada pelaksanaan tugas-tugas konkret, daripada penjabaran suatu undang-undang yang lazimnya ditentukan secara ketat oleh pembentuk undang-undang.
- (2) Keputusan tata usaha negara bersifat lebih praktis dan luwes ditinjau dari segi mekanisme pembuatannya, pelaksanaannya dan peninjauan kembali/pembatalannya secara internal pemerintahan dan;
- (3) Ditinjau dari aspek pembuatnya, wewenang pembuatan suatu keputusan tata usaha negara berada pada kewenangan pemerintahan (*bestuurbevoegdheid*) dan kewenangan diskresi pemerintahan (*vrijbevoegdheid*)²⁸⁶.

²⁸⁶ *Opcit* hlm 68

Overfishing adalah suatu kondisi yang dialami oleh banyak perairan di dunia. Perairan China telah sejak lama dikenal overfishing. Jumlah ikan hasil tangkapan sangat berkurang, dan yang tertangkap dalam jaring juga ikan yang secara usia belum cukup (juvenile fish).

Untuk itu, sebagai sebuah negara hukum maka setiap tindakan pemerintahan harus didasarkan pada ketentuan hukum yang berlaku. Hal ini mendorong pemerintah dalam hal melindungi kepentingan nasional, terus menggalakkan upaya perlindungan terhadap sumber daya alamnya.

Sebagai salah satu sumber daya alam hayati yang harus dijaga kelestariannya, maka perlindungan terhadap sumber daya laut Indonesia telah diatur dalam UU No. 32 Tahun 2009 Pasal 63 ayat (1) poin 1 disebutkan bahwa dalam perlindungan dan pengelolaan lingkungan hidup, pemerintah bertugas dan berwenang menetapkan dan melaksanakan kebijakan mengenai perlindungan lingkungan laut.

Sejalan dengan hal tersebut, sejak tahun 2004 pasca ratifikasi *cartagena protocol on biosafety to the convention on biological diversity* (protokol cartagena tentang keamanan hayati atas konvensi tentang keanekaragaman hayati), Indonesia menyatakan bahwa perlindungan keaneka ragam hayati tersebut sesuai dengan tujuan negara dalam UUD 1945 yaitu melindungi segenap bangsa dan seluruh tumpah darah Indonesia dan untuk memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa dan ikut melaksanakan ketertiban dunia yang berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi, dan keadilan sosial.

Penggunaan Instrumen Pemerintahan

Dalam menjalankan kewajibannya sesuai amanah UUD 1945, pemerintah melalui kementerian menggunakan instrumen pemerintahan. Instrumen pemerintahan adalah instrumen atau sarana-sarana yang digunakan oleh pemerintah atau administrasi negara untuk menjalankan tugas-tugasnya²⁸⁷.

²⁸⁷ *Opcit* hal 95

Selain peraturan perundang-undangan, instrumen pemerintahan diwujudkan dalam Ketetapan Tata Usaha Negara, perizinan, Peraturan Kebijakan, rencana serta instrumen keperdataan.

Istilah Ketetapan Tata Usaha Negara (KTUN) diperkenalkan oleh Otto Meyer dengan istilah *verwaltungsakt*. Diperkenalkan di belanda dengan nama Beschikking oleh van Vollenhoven dan C.W van der Pot²⁸⁸.

Penggunaan istilah ketetapan ini dianggap lebih tepat oleh sebahagian ahli karena penggunaan istilah ketetapan secara yuridis digunakan dalam “Ketetapan MPR” yang berlaku keluar dan kedalam, sedangkan untuk keputusan digunakan istilah *Besluit* yang sudah memiliki pengertian khusus yaitu sebagai keputusan yang bersifat umum dan mengikat atau sebagai peraturan perundang-undangan²⁸⁹.

Sebuah Ketetapan Tata Usaha Negara memiliki ciri antara lain:

- a. Suatu pernyataan kehendak tertulis
- b. Diberikan atas dasar kewajiban atau kewenangan dari hukum tata negara atau hukum administrasi
- c. Bersifat sepihak
- d. Dengan mengecualikan keputusan yang bersifat umum
- e. Yang dimaksud untuk penentuan, penghapusan atau pengakhiran hubungan hukum yang sudah ada, atau menciptakan hubungan hukum baru, dan memuat penolakan sehingga terjadi penetapan, perubahan, penghapusan dan penciptaan
- f. Berasal dari organ pemerintahan.

Peraturan Menteri Kelautan dan perikanan Republik Indonesia Nomor : 2/PERMEN-KP/2015 yang ditanda tangani oleh menteri Susi Puji Astuti merupakan salah satu bentuk KTUN yang tujuannya diarahkan pada perlindungan keaneka-ragaman hayati

²⁸⁸ Philipus M Hadjon, et. Al, Pengantar Hukum Adminstrasi Negara hlm 151-152

²⁸⁹ Ridwan HR, Hukum Administrasi Negara, Cetakan kedua, UII Press 2003, hlm. 107

laut Indonesia sekaligus dalam tujuan mempertahankan keaneka ragaman sumber daya ikan di perairan Indonesia.

Dalam konsideran menimbang Permen KP 2/2015 tersebut dicantumkan bahwa penggunaan alat penangkapan ikan Pukat Hela (*trawls*) dan Pukat Tarik (*seine nets*) di Wilayah Pengelolaan Perikanan Negara Republik Indonesia telah mengakibatkan menurunnya sumber daya ikan dan mengancam kelestarian lingkungan sumber daya ikan, sehingga perlu dilakukan pelarangan Penggunaan alat penangkapan ikan Pukat Hela

(*trawls*) dan Pukat Tarik (*seine nets*);

Dalam Permen KP No. 2 2015 ditetapkan tentang larangan sejumlah alat tangkap tertentu yang dituding sebagai penyebab berkurangnya sejumlah spesies ikan tertentu atau yang karena penggunaannya, membuat banyak jenis ikan yang masih kecil (*juvenile fish*) yang ikut terjaring meskipun bukan sasaran tangkapan utama dan hanya dianggap limbah dan dibuang kembali kelaut dalam keadaan mati.

Ketentuan tersebut antara lain dapat dilihat pada :

Pasal 2

Setiap orang dilarang menggunakan alat penangkapan ikan pukat hela (trawls) dan alat penangkapan ikan pukat tarik (seine nets) di seluruh Wilayah Pengelolaan Perikanan Negara Republik Indonesia.

Peraturan Menteri ini sempat mendapat perlawanan dari sejumlah pihak yang mengatasnamakan nelayan Indonesia, akan tetapi berdasarkan laporan sejumlah elemen masyarakat di sejumlah media, nelayan Indonesia justru berterima kasih dengan pelarangan alat tangkap yang tertuang dalam Permen-KP tersebut karena justru memberikan hasil tangkap yang lebih baik kepada nelayan kecil.

PENUTUP

Berdasarkan uraian-uraian diatas, maka sangat tepatlah jika dapat penulis simpulkan bahwa KTUN dapat digunakan sebagai salah satu saran yang tepat untuk melindungi keaneka ragaman hayati laut Indonesia.

KTUN yang dikeluarkan oleh kementerian Kelautan dan Perikanan tersebut berdampak positif dalam mempertahankan keberadaan sejumlah spesies ikan tertentu, mencegah *over fishing* dan secara tidak langsung memberikan kesemopatan kepada nelayan kecil Indonesia untuk menikmati hasil laut yang beraneka ragam, meningkatkan penghasilan dan taraf kehidupan nelayan serta secara umum mempertahankan kedaulatan negara di laut.

DAFTAR PUSTAKA

- Ahmad Santosa, Good Governance & Hukum Lingkungan. IECL, Jakarta 2001
Jimly Asshidiqie, Menuju Negara Hukum demokratis, Bhuana Ilmu Polpular, Jakarta, 2009
Philipus M Hadjon, et. Al, Pengantar Hukum Adminstrasi Negara Gajahmada University Press, Jogjakarta, 2008
Ridwan HR, Hukum Administrasi Negara, Cetakan kedua, UII Press, Jogjakarta 2003
M. Daud Silalahi, Pembangunan Berkelanjutan Dalam Pengelolaan Sumber Daya Alam Yang Berbasis Pembangunan Sosial Dan Ekonomi. Makalah Disampaikan Pada Seminar Pembangunan Hukum Nasional VII Diselenggarakan Oleh Badan Pembinaan Hukum Nasional Departemen Kehakiman dan Hak Asasi Mansuia RI, Denpasar 14-18 Juli 2003

PEMBENTUKAN PERADILAN KHUSUS LINGKUNGAN DALAM RANGKA PENGEMBANGAN PENEGAKAN HUKUM LINGKUNGAN DI INDONESIA

Elita Rahmi

Fakultas Hukum Universitas Jambi
elitarahmi79@yahoo.co.id

ABSTRAK

Konstitusi hijau dan green legislation menjadi cita cita hukum plus amanah bernegara dalam sistem hukum Pancasila yang dianut oleh konstitusi Indonesia, satu diantara fundasi hukum tersebut adalah mendapatkan lingkungan hidup yang baik dan sehat pada pembentukan hukum maupun penegakan hukum di Indonesia. Hadirnya UU lingkungan hidup plus UU yang terkait di bidang lingkungan hidup belum terimbang dengan penegakan hukum yang adil atas lingkungan hidup itu sendiri. Mendesak hadirnya peradilan khusus lingkungan menjadi serius dipikirkan agar kerusakan dan pencemaran diminimalisir guna pembangunan berkelanjutan di Indonesia. Tujuan penulisan: Pertama, menganalisis kemungkinan pembentukan Peradilan Khusus Lingkungan di Indonesia. Kedua untuk menemukan menganalisis kemungkinan ideal pada peradilan mana yang lebih tepat peradilan khusus lingkungan ini ditematkan, sehingga dapat menegakkan hukum lingkungan di Indonesia yakni pemulihan lingkungan sebagai esensi, keadilan lingkungan hidup di Indonesia. Metode penelitian yang digunakan adalah yuridis normative dan didukung dengan bahan-bahan hukum primer, sekunder dan tertier, sehingga hasil penelitian ini tidak hanya melahirkan pemikiran tentang peradilan khusus lingkungan tetapi juga memformulasikan bagaimana suatu peradilan khusus dapat menemukan keadilan lingkungan yang ideal yakni mewujudkan lingkungan yang baik dan sehat . Hasil penelitian pertama Peradilan khusus lingkungan secara de jure dan secara de facto, sangat memungkinkan dapat dibentuk pada kekuasaan kehakiman di Indonesia. Hadirnya UU perikanan dan peradilan khusus lainnya menjadi dasar pembentukan peradilan lingkungan di Indonesia. Kedua. Pengembangan dalam penegakan hukum lingkungan di Indonesia adalah kerangka Diletakkanya pradilan khusus lingkungan pada peradilan TUN dengan penempatan Peradilan khusus lingkungan pada perradilan TUN akan menjawab penyelesaian masalah lingkungan lebih cepat dan akurat.

Kata Kunci : Pembentukan, Peradilan Khusus Lingkungan, Pengembangan penegakan Hukum Lingkungan

A. PENDAHULUAN

Sangat disadari bahwa pro dan kontra untuk membentuk lembaga baru, banyak menimbulkan kritikan tajam dari para ahli, persoalan biaya tinggi, dan keraguan akan eksistensi peradilan yang dapat menemukan hukum guna mewujudkan kepastian hukum, keadilan, dan kemanfaatan hukum, dalam rangka membangun pengembangan penegakan hukum melalui sistem peradilan yang merdeka, cepat, murah dan adil *masih di pandang sinis* oleh masyarakat?.

Ungkapan, *hukum tajam ke bawah tumpul ke atas ? , hukum sedang sakit stadium lima*. “Sungguh sangat menyayat hati” ! namun tentu kita tidak dapat diam, manakala goresan pena para aktivis lingkungan terus membakar semangat kita untuk memperbaharui sistem penegakan hukum lingkungan yang ada, diantaranya, tulisan di surat kabar harian Jambi Ekpress²⁹⁰ *Apakah Indonesia Darurat Asap?*, demikian pula analisis Surat Kabar Media Indonesia tentang *Indonesia Darurat sampah*²⁹¹ (*mimpi penulis - buat Pemda Jambi bisakah Pemda mengubah gaya hidup menjadi bersih dan tanpa kantong Plastik!*). Kasus Lapindo²⁹², Kasus Freeport, semua menimbulkan pertanyaan ! Adakah *roadmap* kedaulatan negara atas sumber daya alam ini? Pertanyaan selanjutnya mengapa sedikit orang menguasai banyak sumber daya alam? dan mengapa pula masyarakat tidak memiliki akses atas sumber daya alam tersebut?(Hak Sipil dan politik, ekonomi-sosial-budaya selalu berakhir tanpa kesepahaman).²⁹³ Dampaknya adalah melebarnya jurang si kaya dan si miskin, melalui konsep ekspansi lahan dengan kedok berbagai macam izin lingkungan , sementara “alam alias planet bumi” telah meraung, menangis minta keadilan pada manusia, karena manusianya miskin, maka menjadi beban pembangunan itu sendiri, konflik dan sengketa tidak terelakkan.

Perkataan orang Belanda abad ke 18 yakni *Het volks is radeloos de regering is radeloos, het land is raddeloos* (rakyat kehilangan daya pikir sehat, pemerintah kehilangan akal, negara kehilangan harapan), suatu kontemplasi kita !, harus ada terapi, agar sembuh dengan cara membenahi terminal keadilan, yakni dunia peradilan dengan membangun etika lingkungan (etika peradaban-civil ethics)), dengan menjunjung tinggi moral dan hukum, sehingga *good governance*

²⁹⁰ Musri Nauli, *Apakah Indonesia Darurat Asap*, Surat Kabar Jambi Ekpress 31 Agustus 2015 (Opini). Hlm 14.

²⁹¹ Surat Kabar Harian *Media Indonesia*, *Indonesia Darurat Asap*, 28 Februari 2017, hlm 3.

²⁹² Muhammad Mirdays, *Bernafas Dalam Lumpur Lapindo*, Mirdasy Institute For Public Policy (MIPP) bekerjasama dengan Harian Surya, Surabaya, hlm 3.

²⁹³ Kasmadi Kasyim, *Radikalisme di Indonesia, Hilangnya Akses Ekonomi Politik Rakyat* (Makalah) hlm 1

dan *positive citizenry* (kewargaan yang positif) akan dapat diwujudkan melalui hukum yang berkeadilan yang bermuara pada kesejahteraan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia, sebagaimana cita-cita mulia konstitusi yakni UUD 1945

Hukum tidak boleh depresi, hukum berkewajiban mencari titik terang (*Silver Lining*), karena semua kita, mempunyai tanggung jawab untuk *make the best of it*, demikian Sunaryati Hartono, meneriakkan keadilan di negeri ini.

Sesungguhnya tujuan pokok pembangunan adalah mengakomodasi kepentingan martabat manusia dan kesejahteraan masyarakat.²⁹⁴ Tidak boleh dalam hukum apapun, sebuah aktivitas yang dikerjakan kelompok tertentu (subjek hukum) menenggelamkan, menyengrakan, menyiksa kelompok lainnya. Pembangunan sejatinya telah dinilai gagal ketika ketimpangan, kejahatan meningkat, kerusakan merajalela, dan kemiskinan masih terlalu akrab dalam proses pembangunan itu sendiri.

Penegakan hukum sebagai benteng terakhir dalam mencari keadilan harus terus bersemangat membangun negeri, **Keadilan tidak sabar hukum tidak bisa tidur!** (*justice cannot wait law cannot bed*, demikian Malagasy Frovers berujar) **perubahan adalah hukum alam yang tak terbantahkan!**. Mendesak perlunya mesin pemerintahan (*the administrative machinery*), mesin pembentuk hukum (*the legislative machinery*) serta mesin peradilan (*the judicial machinery*)²⁹⁵ untuk spirit mengelola sumber daya alam yang lebih baik tetap menjadi cita-cita hukum. Bukankah, Konstitusi kita yakni UUD 1945 telah mengamanahkan Pasal 28 H UUD 1945 bahwa **lingkungan yang baik dan sehat adalah amanah konstitusi yang harus diwujudkan**, dan proses pembangunan dilarang mengabaikan persoalan pelestarian lingkungan, ini sekaligus merupakan hak azasi manusia atas lingkungan, yang menjadi tanggung jawab negara, tanggung jawab dunia usaha (lebih lebih lagi perusahaan multilateral) dan sekaligus tanggung jawab masyarakat termasuk tanggung jawab perguruan tinggi.

Pembangunan adalah suatu keniscayaan (tidak dapat ditolak), namun prinsip dasarnya adalah berada pada kerangka pembangunan berkelanjutan (Pasal 33 ayat 4 UUD 1945), istilah kekinian **konstitusi hijau** yang digairahkan oleh **produk hukum bernuansa hijau** (*green legislation*²⁹⁶-*pasal 14 huruf (i)*) UU

²⁹⁴ Elita Rahmi, *Standarisasi Lingkungan (ISO 26000) Sebagai Harmonisasi Tanggung Jawab Sosial Perusahaan dan Instrumen Hukum di Indonesia*, (Jurnal inovatif) Magister Hukum Unja

²⁹⁵ Sunaryati Hartono, *Bhinneka Tunggal Ika Sebagai Asas Hukum Bagi Pembangunan Hukum Nasional* Citra Aditya Bakti, Bandung 2005, hlm 131

²⁹⁶ Lihat ! Pasal 9 UU Nomor 32 Tahun 2009 tentang UUPPLH bahwa: Penyusunan Rencana Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup (RPPLH) nasional, provinsi dan RPPLH

Nomor 32 Tahun 2009 UUPPLH, dan ditopang anggaran yang pro lingkungan (*green budgeting*)²⁹⁷. Produk hukum yang bernuansa hijau dan anggaran yang pro lingkungan (*Anggaran berbasis lingkungan hidup-Pasal 45-46 UU Nomor 32 Tahun 2009 UUPPLH*), semua itu, tidak akan banyak artinya apabila kita masih ragu untuk mereformasi penegakan hukum lingkungan yang lebih serius yakni melakukan pembaharuan hukum melalui penafsiran hukum, pengembangan doktrin sebagai sumber hukum baru guna mengatasi kelambanan pembentukan hukum melalui perundang-undangan.

Peradilan khusus lingkungan akan merefleksikan kesadaran hukum yang tinggi,²⁹⁸ karena dunia usaha, pemerintah maupun masyarakat akan lebih hati-hati bertindak dan berbuat, karena sesungguhnya manajer utama perusahaan memiliki tanggung jawab public mewujudkan pasal 28 UUD 1945, apabila melanggar izin maka akan ada terminal akhir, yakni peradilan yang consent menegakkan keadilan dan akan memproduksi putusan yang pro lingkungan (*green yudication*) yakni putusan-putusan hakim yang merefleksikan penemuan hukum oleh hakim yang bernuansa hijau.

Potret Putusan PN Jakarta Selatan (perkara nomor 59i/Pdt.15/2015/PN JKT Selatan yang menghukum tergugat melakukan pemulihan lingkungan 1 (satu) triliun. Di PN Meulaboh menjatuhkan putusan terhadap PT Kalista Alam sebesar 320 Milyar rupiah memang cukup mengembirakan, tetapi biaya untuk pembuktian tersebut juga cukup besar, padahal hal serupa cukup dengan sanksi administrasi berupa paksaan pemerintah, bukankah sanksi administrasi tidak semata hanya preventif tetapi juga refresif, di sisi lain, Pemerintah daerah melalui UU 32 Tahun 2009, diwajibkan menyusun rencana perlindungan dan

kecamatan/kota melalui PP, Perda Provinsi dan Perda Kabupaten/kota, Pasal 12. pemanfaatan SDA dilakukan berdasarkan RPPLH. Pasal 14 huruf (i) UU Nomor 32 Tahun 2009 tentang UUPPLH, yakni instrumen pencegahan pencemaran dan/atau kerusakan lingkungan hidup diantaranya peraturan perundang-undangan berbasis lingkungan

²⁹⁷ Lihat ! Pasal 45 dan 46 UU 32 Tahun 2009 Tentang UUPPLH, Anggaran Berbasis Lingkungan Hidup. Pemerintah dan DPR dan Pemda dan DPRD wajib mengalokasikan anggaran yang memadai untuk perlindungan dan pengelolaan lingkungan hidup, program pembangunan berwawasan lingkungan serta pemulihan kondisi lingkungan.

²⁹⁸ Aldo Leopold, bahwa manusia seharusnya memperluas lingkup masyarakat etik, tidak hanya terdiri dari manusia, tetapi juga tanah (*tanah ethic*), makhluk hidup lainnya yang dapat merasakan sakit (*sentient beings*, dan segala sesuatu yang terdapat atau hidup dalam alam. Lihat Kerusakan dan Pencemaran lingkungan. Kebakaran hutan hampir setiap tahun dialami masyarakat Propinsi Jambi, laju kerusakan hutan mencapai 871.776 hektare selama tiga tahun terakhir, angka ini melebihi angka deforestasi nasional yang mencapai 613 ribu hektare. Lihat ! Takdir Rahmadi, *Hukum Lingkungan Indonesia*, Radjawali Press, Jakarta 2011, hlm 221-223. Lihat juga Elita Rahmi, *Penegakan Hukum Lingkungan Melalui Pengadilan Sebagai Wujud Tanggung Jawab Negara dari Ancaman Kabut Asap (bencana nasional) akibat Kebakaran Hutan dan Lahan di Propinsi Jambi* (makalah pada Seminar Internasional di Universitas Malaya, Malaysia 2016, hlm 3)

pengelolaan lingkungan hidup dan pemerintah pula yang menerbitkan berbagai izin dan tunduk pada hukum positif yang ada, guna mencegah kerusakan lingkungan hidup yang mengakibatkan kerugian lingkungan hidup, belum seriusnya pengelolaan lingkungan hidup dilakukan pemerintah daerah²⁹⁹.

Memimpikan adanya suatu peradilan yang kuat dan tangguh. sebelum Allah SWT murka atas perintahnya bahwa “*janganlah berbuat kerusakan di bumi*“, atau surat yang lebih dahsyat adalah Q.S 533 *Hukuman bagi orang-orang yang memerangi Allah dan Rasul dan membuat kerusakan di bumi hanyalah dibunuh atau disalib atau diasingkan dari tempat kediamannya*. Perintah ini kurang serius mewarnai rasa keadilan masyarakat.³⁰⁰, Dengan demikian pembentukan peradilan khusus lingkungan mendesak guna pengembangan penegakan hukum lingkungan di Indonesia dan pembaharuan sistem hukum lingkungan di Indonesia

Persoalan sistem hukum yang dianut dalam UU Nomor 32 Tahun 2009 Tentang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup mengarah kepada perkembangan hukum negara Anglosaksion, sedangkan sistem hukum Indonesia menganut (sistem kontinental) dengan sistem hukum *common law*. Diantaranya dengan asas tanggung jawab mutlak dan pencemar membayar serta gugatan perwakilan kelompok (*class action*)³⁰¹. Ini membutuhkan energi untuk reformasi peradilan bidang lingkungan hidup, bukankah gerakan kembali ke alam harus banyak belajar dari masyarakat Pancasila dalam koridor hukum pancasila (tugas hakim menemukan hukum).

Dalam suasana kegaduhan hati dan pikiran, apakah kasus lingkungan cukup diselesaikan melalui peradilan umum?³⁰² atau pada pengadilan khusus

²⁹⁹ Kementerian Lingkungan Hidup dan Kehutanan memberikan sanksi administrative kepada 124 perusahaan yang diduga terlibat kasus kebakaran hutan (Sumatera Utara (3) tiga perusahaan di Riau (25) Perusahaan di Jambi 14 Perusahaan. Di Bangka Belitung lima perusahaan. Kalimantan Barat 14 perusahaan

³⁰⁰ Kasus Kepala Dinas Kehutanan Mandailing, Kasus Bupati Mandailing Natal tersangka pembalakan liar dan kasus di Kalimantan dan Papua, Pencemaran Teluk Buyat oleh Newmont Monahasa Raya. Rekapitulasi penanganan kasus lingkungan pada tingkat nasional dan regional dari 117 kasus lingkungan, hanya 6 kasus yang dapat diputus, kondisi ini sangat memprihatinkan (lihat ! Masrudi Muchtar, *Sistem Peradilan Pidana Di Bidang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup* Prestasi Pustaka, hlm 5.

³⁰¹ Sejak Dalam UU Nomor 23 Tahun 1997 tentang pengelolaan Lingkungan Hidup mulai dikenalkan kemungkinan gugatan perwakilan kelompok, disusul UU perlindungan Konsumen, UU kehutanan. PERMA No 1 Tahun 2002 tentang Tata Cara Penerapan Gugatan Perwakilan Kelompok. Lihat ! Susanti Adi Nugroho, *Class Action & Perbandingan Dengan Negara lain*, Kencana Prenada Media Group, Jakarta, 2010. Hlm 31

³⁰² Putusan Majelis Hakim PN Jakarta Selatan terkait gugatan Kementerian Lingkungan Hidup dan kehutanan (KLHK) melawan PT National Sago Prima (PT NSP), majelis Hakim mengabulkan

lingkungan hidup?, kita semua terhentak, dengan munculnya kasus tambang Freeport yang telah 50 tahun menghisap sumber daya Alam di Timika Papua, di mana President Direktur Freeport Mc. Moran Inc Richard Adkerson (Perusahaan AS) yang mengancam membawa masalah hukum kontrak karya ini ke Arbitrase. Kasus ini sangat memukul rasa keadilan Negara Indonesia sebagai negara yang berdaulat.³⁰³ Hal ini menggambarkan betapa rendahnya posisi tawar rakyat dengan alam dan alam vis a vis Negara dengan kelompok kepentingan yang rakus dalam mengeksploitasi sumber daya alam.³⁰⁴

Indonesia harus menjadi Negara yang sangat kuat untuk mempertahankan ungkapan Jamrud di Khatulistiwa, Untaian Mutu Manikam, negeri subur makmur, tata tentram kerja rahardja, klam susu di kepulauan nusantara³⁰⁵ Indonesia sampai kapanpun akan tetap menjadi primadona sumber daya alam di dunia dan negara wajib menjaga dan memeliharanya. Indonesia harus dapat mengembangkan penegakan hukum lingkungan melalui suatu Peradilan khusus lingkungan, karena hanya dengan peradilan khusus keseriusan penegakan hukum lingkungan dapat terwujud. Menurut Mac Iver Kekuasaan berkembang ke arah tujuan yang pasti sehingga sifatnya yang sempurna akan muncul dan terealisasi dalam bentuk Negara Modren³⁰⁶. Peradilan umum yang selama ini menangani perkara lingkungan dalam perkembangannya “mati suri” karena harus berhadapan dengan perusahaan multilateral yang terus bermetamorphosis dan kini berada dalam lingkaran eksekutif plus lingkaran legislatif (penyelenggara pemerintahan, pembuat undang-undang) istilah Bagir Manan kekuasaan kehakiman *ditundukkan di bawah kendali dan kehendak pemegang kekuasaan, bahkan kehendak orang perorangan yang berkuasa (pada masa orde lama)*.³⁰⁷ Menurut hemat penulis, “bahkan sampai sekarang”. (Era demokrasi kebablasan istilah President) kondisi

gugatan KLHK dan menghukum PT NSP melakukan pemulihan lingkungan terhadap hutan yang terbakar pada lahan milik tergugat seluas kurang lebih 3000 hektare dengan total biaya pemulihan sekitar 753 miliar rupiah, dan PT NSP juga pernah divonis pidana atas kasus kebakaran hutan dan lahan oleh PN Bengkalis (lihat <http://elsam.or.id/2016>). Diakses 8 Maret 2017

³⁰³ Baca. Augustinus Simanjuntak, *Freeport, Kontrak Karya Vs Konstitusi*, Opini Jambi Ekspres hlm 13.

³⁰⁴ Mas Achmad Santoso, *Alam pun Butuh Hukum & Keadilan*, as@-pima pustaka, 2016, hlm iv.

³⁰⁵ Elita Rahmi, *Hukum Pertanahan Dalam Sistem Hukum Indonesia*, hlm 2-11 Unpad Press 2010. Lihat juga ! Elita Rahmi, *Jurnal Hukum IUS Quia Iustum* No 16 ISSN 0854-8498 Terakreditasi SK Dirjen Dikti No 65 A/DIKTI/KER/2008, UII Yogyakarta *Tarik Menarik Antara Desentralisasi dan Sentralisasi Kewenangan Pemerintah Daerah Dalam Urusan Pertanahan*, hlm, 140.

³⁰⁶ M. Mac Iver, *The Modren State*, Oxford university Press, London 1950, hlm 218.

dunia peradilan perlu di restrukturisasi, dalam bentuk peradilan khusus khusus lingkungan yang merupakan kamar pada peradilan Tata Usaha Negara.

Sesungguhnya pembaharuan kekuasaan kehakiman telah dimulai dengan pembaharuan UUD 1945 Pasal 24 yang dibagi dalam ayat dan Pasal 25 berkembang menjadi empat pasal yang dibagi-bagi dalam delapan belas ayat

Gagasan Pembentukan peradilan lingkungan hidup adalah fakta hukum kerusakan lingkungan yang tidak terkendali. Perlu ada kekuatan kekuasaan kehakiman yang serius dan sungguh-sungguh mengkaji persoalan lingkungan hidup di Indonesia, karena sampai kapanpun, Indonesia akan menjadi cermin utama dalam persoalan lingkungan hidup di dunia, semua orang kagum dengan sumber daya alam Indonesia, semua orang ingin merampas dan ambil bagian dari sumber daya alam tersebut dan, dan semua tindakan pengambilan sumber alam tersebut, sulit akan tertangani secara serius, apabila kondisi penegakan hukum lingkungan belum direkonstruksi ulang? inilah pekerjaan rumah kita semua untuk mengembangkan penegakan hukum, manakala pola-pola preventif yakni sanski administrative dan jalur penyelesin sengketa di luar peradilan telah di sumbat bersama perusahaan multilateral, maka satu jalur lagi yakni Peradilan tidak boleh tersumbat, sebelum negara ini tiarab dan keos, oleh keserakahan manusia yang terus meningkat.

Fakta Hukum berupa kerusakan lingkungan (*environmental damages*) akibat pembangunan dalah realitas meningkatkan kebutuhan manusia dalam menaklukan alam dengan segenap isinya penggunaan kekuatan militer/perang, kegiatan korporasi transnasional, perubahan iklim, pencemaran laut secara masive dan kegiatan resiko tinggi menjadi bagian dari aktivitas manusia baik dilakukan dengan sengaja atau tidak sengaja akibat tekanan, tuntutan maupun keadaan semata.

Pembentukan peradilan lingkungan hidup suatu gagasan yang memperkuat tidak semata-mata menambah deretan peradilan semu tetapi secara filosofi adalah menyelamatkan generasi global di masa mendatang dari ancaman kerusakan lingkungan yang secara simultan yang banyak terjadi.

Gagasan pembentukan peradilan Lingkungan Hidup Pada kamar Peradilan TUN, didasarkan pada tiga hal pokok: **pertama** mencegah dan meminimalisir kerusakan lingkungan yang menyelamatkan generasi mendatang yang meningkat pesat **Kedua** kegiatan korporasi transnasional yang tidak terbandung dan **ketiga** mewujudkan Indonesia sebagai Negara hukum dan kekuasaan kehakiman yang bebas dan merdeka (Pengembangan Penegakan Hukum Lingkungan melalui

kamar paddy Peradilan TUN). Ketiga alasan di atas menghentak kesadaran hukum kita bersama, bahwa peradilan yang spesifik dan focus terhadap permasalahan lingkungan hidup (peradilan khusus lingkungan) yang berpuncak pada Mahkamah Agung adalah suatu fakta hukum yang harus menjadi realitas pembaharuan penegakan hukum lingkungan di Indonesia karena kejahatan lingkungan adalah ancaman terhadap eksistensi negara plus ancaman bagi bumi (masyarakat dunia)

B. PERMASALAHAN

1. Hukum Positif terkait pengakuan Hukum Lingkungan³⁰⁸ belum mengatur keberadaan Peradilan khusus Lingkungan hidup dalam suatu pembangunan hukum guna penegakan hukum yang agresif, namun secara tersirat dengan tumbuh dan berkembangannya peradilan khusus sejak era reformasi dalam kekuasaan kehakiman di Indonesia, maka tidak menutup kemungkinan bahwa ruang untuk membentuk dan mewujudkan peradilan khusus lingkungan sangat dimungkinkan, sepanjang politik hukum membangun pengembangan Penegakan hukum Lingkungan di Indonesia didasari pada pembangunan hukum menuju sistem hukum Pancasila Indonesia yang didasari pada Pancasila dan UUD 1945, yakni keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia.
2. Konsep Pengembangan Penegakan Hukum Lingkungan adalah kontemplasi gagalnya penegakan hukum lingkungan menjerat pelaku kejahatan lingkungan dan sekalipun ada sebagian putusan yang mampu mendenda pelaku kejahatan, biaya pembuktiannya terlalu mahal (besar pasak dari pada tiang) . di sisi lain pengembangan penegakan hukum lingkungan juga tertuju membangun kesadaran hukum dan lingkungan (pemerintah pemberi izin, korporate multilateral sekalipun sebagai badan hukum perdata tetapi tanggung jawab publiknya atas lingkungan hidup yang baik dan sehat tetap dapat diruntut tanggung jawab administratif, masyarakat/ organisasi lingkungan) agar sistem hukum yang dibangun dalam pengembangan hukum lingkungan di Indonesia, dapat membentuk menyeimbangi persoalan *green legislation dan green budgeting dan green yudication melalui penerapaaan asas tanggung jawab mutlak dan pencemar membayar, pemulihan lingkungan yang sudah terdapat disejumlah peraturan perundang-undangan di Indonesia*) Aliran Eugen Ehrlich memberi pesan pada pembuat undang-undang untuk menciptakan

³⁰⁸ Hukum Lingkungan meliputi : Hukum tata Lingkungan, Hukum Perlindungan Lingkungan, Hukum Kesehatan lingkungan, Hukum Pencemaran Lingkungan(dalam kaitannya dengan misalnya pencemaran oleh industry, dan sebagainya, Hukum Lingkungan Transnasional/Internasional (dalam kaitannya dengan hubungan antarnegara). Hukum Perselisihan Lingkungan (dalam kaitannya dengan misalnya penyelesaian masalah ganti rugi dan sebagainya).Lihat ! Koesnadi Hardjosoemantri, *Hukum Tata Lingkungan*. Edisi kedelapan, Cetakan Delapan Belas, Gajah Mada University Press, Yogyakarta 2005, hlm, 44. Lihat juga! Mohammad Taufik Makara, *Aspek-Aspek Hukum Lingkungan*

undang-undang yang tidak bertentangan dengan hukum yang hidup dalam masyarakat. Aliran sociological jurisprudence, *living law* sebagai *inner order* dari masyarakat mencerminkan nilai-nilai yang hidup di dalamnya (aliran hukum pembangunan *development law*). Kemiskinan salah satu kegagalan penegakan hukum lingkungan di Indonesia

Apakah kebakaran hutan yang sangat mencekam tahun 2015, tidak dapat dikategorikan kerusakan yang massif yang sesungguhnya korporasi dapat dijerat melalui tanggung jawab mutlak, pencemar membayar plus pemulihan, lingkungan karena menimbulkan ancaman serius terhadap lingkungan hidup, dan bagaimana perlindungan dari pemerintah dan pemerintah daerah yang baik untuk melindungi lingkungan, perlu ada pengetahuan yang luar biasa pada *political will* pemerintah, perguruan tinggi dan hakim untuk memahami konsep *absolute liability* dalam penegakan hukum lingkungan di Indonesia, apakah kesalahan (*dolus*) atau kelalaian (*culpa*) masih harus ditemukan dalam kasus-kasus lingkungan yang pada umumnya bersifat massif. Kritik terhadap Perbuatan Melawan Hukum (PMH) pada kasus lingkungan menjadi renungan kita bersama?

Hakim sebagai penegak hukum dan keadilan, wajib menggali, mengikuti dan memahami nilai-nilai hukum dan rasa keadilan yang hidup dalam masyarakat (Pasal 5 UU nomor 48 Tahun 2009 Tentang Kekuasaan Kehakiman), saluran untuk memfungsikan hukum sebagai sarana mengubah dan memperbaharui struktur dan kultur masyarakat telah diakomodasi. diantaranya melalui UU Nomor 32 tahun 2009 Tentang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup. Disahkan 3 Oktober 2009 (LN Tahun 2009 Nomor 140.TLN Nomor 5059).Terdiri 127 Pasal, mulai dari pasal 13- 127 terkandung konsep penegakan hukum lingkungan(Bab V) tentang Pengendalian, Bab VI Pemeliharaan, Bab VII Pengelolaan Bahan Berbahaya Dan beracun serta limbah bahan berbahaya dan beracun. Bab.VIII Sistem Informasi. Bab.IX. Tugas dan wewenang Pemerintah dan pemerintah Daerah. Bab.X. Hak, Kewajiban dan larangan, Bab XI tentang Peran serta masyarakat, Bab XII Pengawasan dan sanksi Administratif. Bab XIII Penyelesaian Sengketa Lingkungan. Bab XIV Penyidikan dan Pembuktian. Bab XV. Ketentuan Pidana. Bab XVI. Ketentuan peralihan). Gerakan kembali ke alam Belajar dari etika masyarakat adat, sesungguhnya adalah budaya asli Indonesia³⁰⁹

³⁰⁹ Sonny Keraf, *Etika Lingkungan*, Kompas, Jakarta 2006, hlm 279

Untuk menegakkan undang-undang tersebut, dibutuhkan hakim yang agresif untuk menggali nilai-nilai hukum (masyarakat etik-seluruh mahluk hidup sumber daya hayati maupun non hayati) Dalam membangun komitmen keadilan , dan memberikan solusi terhadap hukum bagi orang miskin yakni tersingkirnya sebagian besar rakyat atas akses sumber daya alam

C. PEMBAHASAN

1. Asas dan Tujuan Pembentukan Peradilan Khusus Lingkungan

a. Asas Pembentukan

Aspek filosofi dari pembentukan peradilan khusus lingkungan, tidak dapat dilepaskan dari prinsip-prinsip Universal pengelolaan lingkungan hidup maupun prinsip-prinsip dasar pengelolaan sumber daya alam³¹⁰ , juga terkait hukum tidak tertulis maupun hukum hukum yang hidup dalam masyarakat, yang telah mengakar lama dalam kehidupan bangsa Indonesia. Perkembangan menunjukkan aspek filosofi tidak hanya ditemui dalam konsideran perundang-perundang bahkan beberapa asas-asas hukum dimuat jelas dalam pasal-pasal yang ada. Taat asas dan taat hukum,

Bahkan Indonesia sebagai Negara hukum, harus berhasil mempedomani asas-asas dimaksud sesuai dengan tujuan negara Indonesia yakni masyarakat adil dan makmur melalui kekuasaan yang ada (*eksekutif, legislative dan yudikatif*).

Asas hukum dimaksud menjadi roh dalam mengatur dan menemukan hukum baru dalam penegakan hukum dan pembangun hukum lingkungan di Indonesia, demikian pula hukum-hukum formal, sebagaimana diatur dalam beberapa perundang-undngan yang terkait lingkungan hidup:

1. Pasal 2 UU Nomor 32 Tahun 2009 Tentang lingkungan Hidup (asas tanggung jawab Negara, asas keberlanjutan, keserasian dan keseimbangan, keterpaduan, asas manfaat, asasa kehati-hatian dan asas keadilan, asas ekoregion, asas pencemar membayar,asas keanekaragaman hayati, asas partisipatif, asas kearifan lokal, asas tata kelola pemerintahan yang baik dan asas otonomi
2. Pasal 2 UU Nomor 26 Tahun 2007 Tentang Penataan Ruang
3. Pasal 2 UU Nomor 41 Tahun 1999 Tentang Kehutanan

³¹⁰ Lihat ! Suparman A. Diraputra, Perumusan Harmonisasi Hukum Tentang Pengelolaan Sumber Daya Alam. Badan Pembinaan Hukum Nasional Depatemen Kehakiman dan hak Asasi Manusia , Jakarta 2001, hlm 6

4. Pasal 2 UU Nomor 4 Tahun 2009 Tentang Pertambangan Mineral dan Batubara

Masing-masing peraturan perundang-undangan di atas telah menentukan secara limitatif asas-asas dimaksud sbb:

No	UU32/2009	UU 26/2007	UU 41/1999	UU 4/2009
1.	Tanggung Jawab Negara	Keterpaduan	Manfaat	Manfaat Keadilan Keseimbangan
2.	Kelestarian keberlanjutan	Keserasian Keselarasan Keseimbangan	Lestari	Keberpihakan kepada kepentingan bangsa
3.	keserasian dan keseimbangan;	Keberlanjutan	Kerakyatan	Partisipatif Transparansi Akuntabilitas
4.	Keterpaduan	Keberdayagunaan Keberhasilgunaan	Keadilan	Berkelanjutan Berwawasan lingkungan
5.	Manfaat	Keterpaduan	Kebersamaan	
6.	Kehati-hatian	Kebersamaan Kemitraan	Keterbukaan	
7.	Keadilan	Perlindungan kepentingan umum	Keterpaduan	
8.	Ekoregion	Kepastian hukum		

Keadilan

9. Keanekaragaman hayati, Akuntabilitas
10. Pencemar membayar
11. Partisipatif
12. Kearifan lokal
11. **Tata kelola pemerintahan yang baik**
12. Otonomi daerah

Berdasarkan keempat perundang-undangan di atas, maka **asas keadilan secara tersurat**, terdapat pada semua perundang-undangan di atas, sedangkan asas kepastian hukum secara tersurat hanya ditemui pada undang-undang penataan ruang, namun pada perundang-undangan lainnya asas kepastian hukum hanya dimuat secara tersirat, demikian pula pada prinsip kemanfaatan hukum, asas-asas dimuat secara tersirat, dengan demikian klasifikasi asas-asas hukum di atas, dapat digambarkan sebagai berikut

No	Prinsip Keadilan	Prinsip kepastian Hukum	Prinsip Kemanfaatan Hukum
1.	(7), (8), (4), (1) asas keadilan	(1,2,3,6,10,) (1,2,3,4,7,9)(7)	5,8,9,(4,6) 1,2,3,5,6
2.	Tersurat	Tersirat	Tersirat

Berdasarkan klasifikasi di atas, maka secara tersurat asas keadilan menjadi cita-cita hukum perundang-undangan di bidang lingkungan hidup, sedangkan asas kepastian hukum dengan sebutan lainnya dan asas kemanfaatan hukum juga dengan istilah lainnya menjadi warna asas- asas hukum dalam perundang-undangan di Indonesia. Istilah kekinian peraturan perundang-undangan berbasis lingkungan (Pasal 14 ayat 1 UUPPLH) dan anggaran berbasis

lingkungan (Pasal 45 UUPPLH). Istilah putusan hakim berbasis lingkungan tentu pula harus menjadi sinergi dengan istilah(pasal 14 ayat 1-45), sekalipun ber perkara di pengadilan dalam jalur terakhir, namun pengadilan harus pro lingkungan.

Dominanya makna tersirat pada asas kepastian hukum, mengindikasikan bahwa tanggung jawab prinsip kepastian hukum tidak hanya bersumber dari sistem hukum, tetapi juga dapat bersumber dari substansi hukum lingkungan itu sendiri dan budaya hukum masyarakat, dalam hal ini partisipasi masyarakat dalam mewujudkan keadilan lingkungan serta kemanfaatan hukum yakni lingkungan hidup yang bersih dan sehat.

Pada kekuasaan kehakiman asas yang mengatur peradilan cukup banyak yakni pasal 2- 17 UU Nomor 48 Tahun 2009 Tentang Kekuasaan Kehakiman (LN Tahun 2009 Nomor 157 TLN Nomor 5076), artinya terdapat 15 pasal yang menjadi dasar pada kekuasaan kehakiman di Indonesia untuk menerapkan hukum formil sebelum memberikan putusan hakim yang adil, yang menarik dan relevan terkait pembentukan peradilan lingkungan hidup adalah perlunya Undang-undang untuk pembentukan peradilan serta adalah Peradilan yang dilakukan “DEMI KEADILAN BERDASARKAN KETUHANAN YANG MAHA ESA”, asas menerapkan dan menegakkan hukum dan keadilan berdasarkan Pancasila dan peradilan yang diatur dengan UU serta peradilan dilakukan dengan sederhana, cepat dan biaya ringan, kemandirian peradilan, tidak membedakan orang, menemukan hukum, professional, dan sebagainya.

Asas di atas menjadi cita-cita hukum untuk mewujudkan peradilan yang sederhana, cepat dan biaya ringan. Asas tersebut masih menjadi impian semata untuk kasus-kasus lingkungan, Negara Indonesia memerlukan peradilan khusus lingkungan untuk mewujudkan kedaulatan Negara atas sumber daya alam yang dapat mewujudkan keadilan social bagi seluruh rakyat Indonesia.

Penerapan asas Tanggung jawab Mutlak atau strict liability adalah unsur kesalahan yang tidak perlu dibuktikan oleh pihak penggugat sebagai dasar pembayaran ganti rugi, ketentuan *lex specialis* dalam gugatan tentang perbuatan melanggar hukum, perlu mendapat perhatian dan keseriusan hakim untuk menerapkannya khususnya pada kasus-kasus lingkungan yang menimbulkan dampak besar. Padahal secara tegas tanggung jawab mutlak secara limitatif telah tercantum dalam Pasal 69 UU nomor 32 Tahun 2009 Tentang UULH bahwa : (1) setiap orang dilarang

- a. Melakukan perbuatan yang mengakibatkan pencemaran dan/atau perusakan lingkungan
- b. Memasukkan B3 yang dilarang menurut peraturan perundang-undangan ke dalam wilayah Negara kesatuan RI
- c. Memasukkan limbah yang berasal dari luar wilayah Negara kesatuan RI ke media lingkungan hidup Negara kesatuan RI
- d. Memasukkan limbah B3 ke dalam wilayah Negara kesatuan RI
- e. Membuang limbah ke media lingkungan hidup
- f. Membuang B3 dan limbah B3 ke media lingkungan hidup
- g. Melepaskan produk rekayasa genetic ke media lingkungan hidup yang bertentangan dengan peraturan perundang-undangan atau izin lingkungan
- h. Melakukan pembukaan lahan dengan cara membakar
- i. Menyusun AMDAL tanpa memiliki sertipikat kompetensi penyusun AMDAL; dan/atau
- j. Memberikan informasi palsu, menyesatkan, menghilangkan informasi, merusak informasi atau memberikan keterangan yang tidak benar.

Pasal ini sesungguhnya dapat diterapkan tanggung jawab mutlak bagi pelaku, namun ternyata sulit untuk menjerat korporasi, hakim selalu mengaitkan hubungan antara pertanggungjawaban (*liability*) dengan kesalahan (*schuld*), yang sering disebut sebagai tiada pidana tanpa kesalahan.

Berdasarkan asas-asas di atas, sudah waktunya asas dimaksud ditempatkan pada ruang yang tepat untuk menerapkan asas pencemar membayar dan asas tanggung jawab negara, dan asas keberlanjutan, keserasian dan keseimbangan, keterpaduan, asas manfaat, asas kehati-hatian dan asas keadilan, asas ekoregion, asas keanekaragaman hayati, asas partisipatif, asas kearifan lokal, asas tata kelola pemerintahan yang baik dan asas otonomi daerah.

b. Tujuan

Tujuan mewujudkan keadilan (pemenuhan bagi pencari keadilan) pembentukan peradilan Lingkungan Hidup, tiada lain adalah 1. untuk menjawab tuntutan pencari keadilan yakni keadilan lingkungan hidup, yaitu keseimbangan menjalankan hak dan kewajiban antara masyarakat dan pemerintah, antara masyarakat dengan masyarakat dan masyarakat dengan dunia usaha, serta berkewajiban menjaga fungsi lestari dari alam untuk generasi mendatang, agar tanggung jawab Negara atas lingkungan hidup yang sehat dan baik dapat meningkat.

Tujuan Indonesia sebagai Negara hukum³¹¹ Sekalipun jalur pengadilan adalah jalur terakhir bagi pencari keadilan bidang lingkungan hidup, namun dengan menempatkan kasus lingkungan pada peradilan umum, yang sangat dominan menganut formil yang menekankan pada perbuatan, dapat dipastikan akan sulit menjerat pelaku utama kejahatan lingkungan, sedangkan dengan mendirikan peradilan khusus lingkungan yang menempatkan pada peradilan TUN, dengan yang menekankan pada akibat atau tannggung jawab mutlak atau asas pencemar membayar, maka pemulihan lingkungan dan pengenaan uang paksa bahkan pencabutan izin sebagai tindakan refresif, akan terwujud.

Mengenyampingkan kekuasaan kehakiman yang merdeka merupakan pengenyampingan terhadap asas negara berkonstitusi dan negara berdasarkan atas hukum. Dengan telah terbentuknya pengadilan Perikanan berdasarkan Pasal 71 ayat (1) UU Perikanan,³¹² maka pembentukan peradilan lingkungan dapat dilakukan dengan pembaharuan UU Nomor 32 Tahun 2009 Tentang PPLH, atau sebaiknya dengan UU khusus tentang pengadilan Lingkungan Hidup.

Tujuan Pengembangan Penegakan hukum: Model penegakan hukum lingkungan dalam UU Nomor 32 Tahun 2009 adalah model yang mengandung unsur penegakan hukum yang dikenal dalam perkembangan penegakan hukum di anglo saxon, terutama dalam persoalan pembuktian melalui prinsip absolute liability sering diidentikkan dengan strict liability tanggung jawab mutlak,³¹³ hanya pada strict liability terdapat pengecualian apabila dalam keadaan terpaksa (*force meajure*) dan bencana alam (*ast of god*), sedangkan *absolute liability* prinsip tanggung jawab tanpa melihat kesalahan dan tidak dapat dibebaskan dari tanggung jawab, atau tanggung jawab tanpa kesalahan (*liability of non fault*). Di sisi lain dalam Pengembangan penegakan hukum lingkungan berdasarkan UU Nomor 32 Tahun 2009 Tentang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup, yang memberi ruang terhadap gugatan organisasi lingkungan hidup.³¹⁴ Mengindikasikan

³¹¹ M.Scheltema, empat asas negara hukum : asas kepastian hukum (adanya kekuasaan kehakiman yang merdeka (hakim yang bebas), asas demokrasi, pemerintah dibentuk untuk melakukan pelayanan terhadap masyarakat.Lihat Bagir Manan, *Kekuasaan kehakiman Republik Indonesia*, LPPM Universitas Islam Bandung, 1995, hlm 8.

³¹³ Paragraf 2 Bagian Ketiga Bab XIII Penyelsaian Sengketa Lingkungan Pasal 88 UU Nomor 32 Tahun 2009 Tentang PPLH mengatur : setiap orang yang tindakannya, usahanya, dan/atau kegiatannya menggunakan B3, menghasilkan dan/atau mengelola limbah B3, dan/atau yang menimbulkan ancaman serius terhadap lingkungan hidup bertanggung jawab mutlak atas akerugian yang terjadi tanpa perlu pembuktian unsur kesalahan.

³¹⁴ Lihat pasal 90, 91 dan 92 UU Nomor 32 Tahun 2009 Tentang PPLH, yang mengatur tentang Hak gugat pemerintah dan pemerintah daerah, hak gugat masyarakat dan hak gugat organisasi lingkungan hidup

model penegakan hukum UULH adalah model penegakan hukum yang agresif, mengutamakan tanggung jawab mutlak dan ditetapkannya hak gugat masyarakat untuk menegakkan hukum lingkungan menjadi ruang bagi pencari keadilan untuk menegakkan hukum lingkungan.

2..Restrukturisasi Peradilan Penanganan Kasus Lingkungan

Berkembangnya struktur baru dalam kekuasaan kehakiman di Indonesia, dengan munculnya berbagai pengadilan khusus³¹⁵, tiada lain memberikan tempat yang lebih baik kepada pencari keadilan, karena semakin besarnya kepentingan dan dinamika masyarakat dalam menegakkan hukum, lahirnya istilah Indonesi Negara darurat asap, istilah alampun butuh hukum dan keadilan, Indonesia sebagai supermarket bencana dan sebagainya tiada lain menginginkan bahwa Indonesia harus lebih baik menyikapi tuntutan keadilan, satu diantaranya memiliki suatu lembaga peradilan khusus lingkungan yang kuat dan kokoh dan fungsi hakim dalam pembentukan hukum lingkungan nasional yakni peranan hakim untuk melakukan pembaharuan hukum. Melalui penafsiran hukum, pengembangan doktrin sebagai sumber hukum baru dan peran serta masyarakat sebagai refleksi kesadaran hukum masyarakat, terutama untuk mengatasi kelambatan pembentukan hukum baru melalui perundang-undangan, perizinan lingkungan yang menjadi kewenangan pemerintah(istilah “izin” adalah “uang”), sangat ironis, tapi demikian arah perkembangannya?.pembentukan hukum lingkungan baru yang demikian akan diuraikan melalui beberapa putusan hakim dalam agar Indonesia sebagai Negara yang berdaulat dapat memiliki penemuan hukum (*rechtsvinding*) yang menjadi refrensi *yudication green* di masa mendatang.

Dalam perundang-undangan di Indonesia pembentukan Pengadilan Khusus lingkungan memungkinkan untuk dibentuk berdasarkan konstitusi maupun Undang-undang.

Berdasarkan Konstitusi:

³¹⁵ . Pasal 1 ayat 8 UU Nomor 48 Tahun 2009 Tentang Kekuasaan Kehakiman mengatur bahwa pengadilan khusus adalah pengadilan yang mempunyai kewenangan untuk memeriksa, mengadili dan memutuskan perkara tertentu yang hanya dapat dibentuk dalam salah satu lingkungan badan peradilan yang beraa di bawah Mahkamah Agung yang diaturdengan UU. Terdapat 6 Pengadilan khusus di Indonesia, Pengadilan anak, Pengadilan niaga, Pengadilan HAM, Pengadilan Tina Pidana Korupsi, Pengadilan Hubungan Industrial, Pengadilan Perikanan (Pasal 71 ayat (1) UU Perikanan.

1. Pasal 28 Huruf H Undang Undang Dasar Negara RI Tahun 1945 bahwa lingkungan hidup yang baik dan sehat merupakan hak asasi setiap warga Indonesia

2. Pasal 24A Ayat 5 UUD 1945 yang berbunyi : "Susunan, kedudukan, keanggotaan, dan hukum acara Mahkamah Agung serta badan peradilan dibawahnya diatur dengan undang-undang".

3. Undang-undang Nomor 48 Tahun 2009 Tentang Kekuasaan kehakiman³¹⁶ mengatur bahwa suatu peradilan khusus hanya dapat dibentuk dengan undang-undang sendiri

4. Pasal 2 UU Nomor 32 Tahun 2009 Tentang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup, yang menetapkan asas perlindungan dan pengelolaan lingkungan hidup dilaksanakan berdasarkan asas: a. tanggung jawab Negara, b. kelestarian dan keberlanjutan; c. keserasian dan keseimbangan; d. keterpaduan; e. manfaat; f. kehati-hatian; g. keadilan; h. ekoregion; i. keanekaragaman hayati; pencemar membayar; k. partisipatif; l. kearifan lokal; m. tata kelola pemerintahan yang baik; dan n. otonomi daerah.

Berdasarkan asas di atas, maka tujuan dan perlindungan dan pengelolaan lingkungan hidup, sebagaimana dimaksud dalam pasal 4 UU 32 tahun 2009 melingkup tidak hanya perencanaan tetapi juga pemanfaatan, pengendalian, pemeliharaan, pengawasan dan penegakan hukum.

4. Pasal 84 UU Nomor 32 Tahun 2009 bahwa:

- 1) penyelesaian sengketa lingkungan hidup dapat ditempuh melalui pengadilan atau di luar pengadilan
- 2) Pilihan penyelesaian sengketa lingkungan hidup dilakukan secara suka rela oleh pihak yang bersengketa
- 3) Gugatan melalui pengadilan hanya dapat ditempuh apabila upaya penyelesaian sengketa I luar pengadilan yang dipilih dinyatakan tidak berhasil oleh salah satu atau para pihak yang bersengketa

Penyelesaian lingkungan hidup melalui pengadilan berupa ganti kerugian dan pemulihan lingkungan (Pasal 87 UU Nomor 32 Tahun 2009)

³¹⁶ Lihat UU Nomor 4 Tahun 2004 Tentang Kekuasaan Kehakiman disahkan Presiden tanggal 15 Januari 2004 (LN 2004 No 8 TLN 2004 No.4358 sebagai pengganti UU Nomor 14 Tahun 1970 sebagaimana pernah diubah dan ditambah dengan UU Nomor 35 Tahun 1999

Dari peraturan di atas, maka pembentukan peradilan Lingkungan hidup secara normative mendapat peluang besar, hal ini ditandai dengan peradilan khusus yang telah ada diantaranya, peradilan Perikanan yang berwenang memeriksa, mengadili dan memutus tindak pidana di bidang perikanan. Pertama kali dibentuk pengadilan perikanan Negeri Jakarta Utara, Medan. Pontianak, Bitung dan Tual (Pasal 71), Hingga Tahun 2010 sudah terbentuk tujuh Pengadilan Perikanan (PN Jakarta Utara, Medan, Pontianak, Bitung, Tual, Tanjung Pinang dan Ranai. Berdasarkan Kepres Nomor 6 Tahun 2014, telah ditambah tiga Pengadilan Perikanan, yakni Ambon, Merauke dan Sorong³¹⁷.

Berdasarkan uraian di atas, maka gagasan pembentukan peradilan Lingkungan hidup, sesungguhnya secara tersurat dan tersirat, sangat memungkinkan berdasarkan asas, tujuan dan ruang lingkup perlindungan dan pengelolaan lingkungan hidup dan berdasarkan konstitusi dan peraturan perundang-undangan di bidang kekuasaan kehakiman, lingkungan hidup dan hukum acara Tata Usaha Negara, Hukum acara perdata maupun Hukum Acara Pidana

Kekuasaan kehakiman dan peradilan dapat dimaknai suatu kekuasaan untuk memeriksa dan mengadili serta memberikan putusan atas perkara-perkara yang diserahkan kepadanya untuk menegakkan hukum dan keadilan berdasarkan perundang-undangan. Lembaga ini wajib bekerja sesuai dengan tugas dan kompetensinya, sehingga dihasilkan putusan-putusan yang objektif dan tidak memihak dengan senantiasa menjunjung tinggi hukum dan keadilan. Semua ini adalah wujud dari Pasal 1 ayat (3) UUD 1945, Negara Indonesia adalah Negara hukum

Sangat disadari bahwa dalam penyelesaian Lingkungan hidup, sesungguhnya lebih mengutamakan tindakan preventif atau pencegahan kerusakan lingkungan sebagaimana esensi asas perlindungan dan pengelolaan lingkungan hidup yang terpatut dalam UU lingkungan Hidup dan dalam penegakannya mengutamakan penyelesaian administratif dan alternatif penyelesaian sengketa berdasarkan UU Nomor 30 Tahun 1999 tentang Arbitrase dan Alternatif penyelesaian Sengketa (LN Tahun 1999 No 138)(Alternative dispute resolution-ADR-istilah Inggris)³¹⁸, namun Kedudukan Peradilan Lingkungan Hidup, akan menjadi indikator keseriusan negara, keseriusan penegakan hukum dan keseriusan masyarakat untuk mendapatkan keadilan, kepastian hukum, dan kemanfaatan hukum guna mewujudkan tujuan nasional sebagaimana tercantum dalam pembukaan UUD 1945 yakni melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia dan untuk memajukan

³¹⁷ [www/djpsdkp.kkp.go.id](http://www.djpsdkp.kkp.go.id). Diakses 1 Maret 2017

³¹⁸ Takdir Rahmadi, Mediasi, Penyelesaian Sengketa Melalui Pendekatan Mufakat, Radja Grafindo Persada, Jakarta 2010, hlm 10

kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa dan ikut melaksanakan ketertiban dunia yang berdasarkan kemerdekaan, perdamaian dan keadilan social.

Berdasarkan ketentuan tersebut, maka pembentukan peradilan khusus lingkungan hidup, bukanlah semata-mata menambah beban peradilan umum, bila diletakkan pada peradilan tersebut, tetapi justru melalui hakim yang khusus, pengetahuan tertentu akan memperdalam pengetahuan dan perkembangan fungsi lestari hukum lingkungan, melalui kesungguhan penanganan sengketa (dispute) dan konflik (conflict) lingkungan³¹⁹ yang perlu segera diantisipasi di masa yang akan datang.

3. Hukum Positif, dasar hukum Pembentukan

Berdasarkan UUD 1945 sebagai konstitusi Negara dan perundang-undangan yang berlaku, baik itu Undang undang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup, Undang-Undang kekuasaan kehakiman maupun Peradilan Tata usaha Negara. Pembentukan peradilan khusus lingkungan sangat memungkinkan, hal tersebut dapat dilihat diantaranya pada :

1. Pasal 28 Huruf H Undang Undang Dasar Negara RI Tahun 1945 bahwa lingkungan hidup yang baik dan sehat merupakan hak asasi setiap warga Indonesia
2. Pasal 24A Ayat 5 UUD 1945 yang berbunyi : "Susunan, kedudukan, keanggotaan, dan hukum acara Mahkamah Agung serta badan peradilan dibawahnya diatur dengan undang-undang".
3. Undang-undang Nomor 48 Tahun 2009 Tentang Kekuasaan kehakiman³²⁰ mengatur bahwa suatu peradilan khusus hanya dapat dibentuk dengan undang-undang sendiri
4. Pasal 2 UU Nomor 32 Tahun 2009 Tentang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup, yang menetapkan asas perlindungan dan pengelolaan lingkungan hidup dilaksanakan berdasarkan asas:a. tanggung jawab Negara,b.kelestarian dan keberlanjutan;c. keserasian dan

³¹⁹ Konflik mengandung pengertian yang lebih luas daripada sengketa, konflik dapat mencakup perselisihan yang bersifat laten dan perselisihan manifest konflik atau perselisihan yang mengemuka disebut sengketa. Perselisihan bersifat laten, jika pihak lain yang tidak terlibat belum mengetahui atau menyadari adanya perselisihan. Perselisihan hanya dirasakan oleh para pihak yang bertikai dan akan mengemuka jika melibatkan pihak lain, dalam bingkai hukum mengajukan gugatan ke pengadilan atau mengajukan unjuk rasa secara damai, di luar bingkai hukum dapat berupa saling pukul, perkelahian, pembakaran, perusakan hingga pembunuhan atau perang antar negara dalam konteks internasional. Bidang hukum lebih sering menggunakan istilah sengketa, sedangkan sarjana sosiologi lebih cenderung menggunakan istilah konflik. Baca ! Takdir Rahmadi, Penyelesaiann... hlm 1-9

³²⁰ Lihat ! UU Nomor 4 Tahun 2004 Tentang Kekuasaan Kehakiman disahkan Presiden tanggal 15 Januari 2004 (LN 2004 No 8 TLN 2004 No.4358 sebagai pengganti UU Nomor 14 Tahun 1970 sebagaimana pernah diubah dan ditambah dengan UU Nomor 35 Tahun 1999

keseimbangan;d.keterpaduan;e.manfaat;f. kehati-hatian;g.keadilan;h.ekoregion;ikeanekaragaman hayati;pencemar membayar;k.partisipatif;l.kearifan lokal;m.tata kelola pemerintahan yang baik; dan n.otonomi daerah. Berdasarkan asas di atas, maka tujuan dan perlindungan dan pengelolaan lingkungan hidup , sebagaimana dimaksud dalam pasal 4 UU 32 tahun 2009 melingkup tidak hanya perencanaan tetapi juga pemanfaatan, pengendalian, pemeliharaan, pengawasan dan penegakan hukum serta tata kelola pemerintahan yang baik (*good governance*)

5. Pasal 84 UU Nomor 32 Tahun 2009 bahwa:

- 4) penyelesaian sengketa lingkungan hidup dapat ditempuh melalui pengadilan atau di luar pengadilan
- 5) Pilihan penyelesaian sengketa lingkungan hidup dilakukan secara suka rela oleh pihak yang bersengketa
- 6) Gugatan melalui pengadilan hanya dapat ditempuh apabila upaya penyelesaian sengketa I luar pengadilan yang dipilih dinyatakan tidak berhasil oleh salah satu atau para pihak yang bersengketa

Penyelesaian lingkungan hidup melalui pengadilan berupa ganti kerugian dan pemulihan lingkungan (Pasal 87 UU Nomor 32 Tahun 2009)

Dari peraturan di atas, maka pembentukan peradilan khusus Lingkungan hidup secara normative mendapat peluang besar, hal ini ditandai dengan peradilan khusus yang telah terbentuk baru-baru ini, diantaranya, peradilan Perikanan yang berwenang memeriksa, mengadili dan memutus tindak pidana di bidang perikanan. Pertama kali dibentuk pengadilan perikanan Negeri Jakarta Utara, Medan. Pontianak, Bitung dan Tual (Pasal 71), Hingga Tahun 2010 sudah terbentuk tujuh Pengadilan Perikanan (PN Jakarta Utara, Medan, Pontianak, Bitung, Tual, Tanjung Pinang dan Ranai. Berdasarkan Kepres Nomor 6 Tahun 2014, telah ditambah tiga Pengadilan Perikanan, yakni Ambon, Merauke dan Sorong³²¹.

Hal di atas, juga hal yang menarik, untuk menempatkan peradilan khusus lingkungan khusus pada daerah-daerah potensial mengalami kerusakan lingkungan yang cukup besar, diantaranya puau Kalimantan, pulau sumatera, pulau Sulawesi dan daerah-daerah lainnya yang memungkinkan peradilan lingkungan dapat mempercepat penyelesaian masalah lingkungan.

Dengan telah terbentuknya 7 (Tujuh)Peradilan khusus lainnya dalam suatu kekuasaan kehakiman di Indonesia, maka pembentukan peradilan di

³²¹ [www/hhttp/Djpsdkp.kkp.go.id](http://www/Djpsdkp.kkp.go.id).Diakses 1 Maret 2017

Indonesia memiliki peluang yang cukup besar, tetapi persoalan mendasar apakah telah ada road map politik hukum pengembangan penegakan hukum dalam kekuasaan kehakiman di Indonesia?, dengan melakukan kajian dalam bentuk naskah akademik yang selanjutnya membuat draf Undang-Undang tentang pembentukan peradilan lingkungan untuk selanjutnya dimasukan pada prolegnas untuk dibahas di DPR.RI .

UU Peradilan Lingkungan sebagai dasar hukum utama dalam pembentukan peradilan lingkungan menjadi pekerjaan rumah bagi kita semua, termasuk penyempurnaan UUPPLH terutama kesadaran hukum masyarakat dan hak gugat masyarakat serta hak gugat organisasi lingkungan hidup, termasuk pusat-pusat studi lingkungan harus menjadi bagian dari penegakan lingkungan dengan cara mengajukan gugatan atas pengrusak alam.

4. Peradilan Khusus Lingkungan Pada Peradilan TUN

Gagasan untuk membentuk Peradilan khusus Lingkungan, memiliki arti penting, tidak hanya terhadap negara Indonesia sebagai suatu negara hukum ?, juga gagasan untuk menemukan solusi yang sangat mendesak, yakni, *bagaimana mengembangkan penegakan hukum lingkungan di masa yang akan datang?*.

Kerugian Negara akibat kebakaran hutan dalam kurun waktu 2010- 2013 mencapai 2,7 triliun dan biaya pemulihan Rp 5,3 triliun, kerugian tahun 2015 mencapai 30 triliun, yang diakibatkan terganggunya kesehatan masyarakat, bahkan ditemukan ada yang meninggal, layanan publik termasuk transportasi, serta akerugian ekonomi, termasuk diantaranya biaya yang harus dikeluarkan pemerintah untuk melakukan penanggulangan kebakaran hutan dan lahan.³²²

Di sisi lain, dunia peradilan di Indonesia gagal menegakkan hukum lingkungan, yakni menghukum pelaku kejahatan dan pelanggaran bidang lingkungan hidup. posisi yang tidak seimbang antara pengugat, yakni masyarakat atau hak gugat organisasi lingkungan hidup untuk melawan korporasi transnasional(*transnational corporation*), belum lagi persoalan warna hukum penegakan lingkungan melalui peradilan umum yang sulit lepas dari konsep Eropa continental yakni mengutamakan pidana materiil (tergugat melakukan tindakan permuatan melawan hukum yakni adanya bukti-bukti awal adanya kesalahan dan unsur sengaja , di sisi lain alat bukti adalah satu-satunya cara untuk menghukum atau meminta pertanggungjawaban atas kerusakan massif terhadap lingkungan. Kasus 15 (lima belas)perusahaan yang P. 21 pada Polda Riau, menyadarkan kita

³²² Rumusan FGD memformulasikan Gugatan Kebakaran Hutan dan Lahan 14-14 September, Palembang 2016

semua, bahwa penggunaan sistem peradilan Pidana terhadap kasus lingkungan, perlu ditinjau ulang.

Penulis menawarkan gagasan pembentukan peradilan khusus lingkungan yang berada pada kamar peradilan Tata Usaha Negara (TUN). Gagasan ini akan lebih mudah menerapkan asas tanggung jawab mutlak (*Absolute liability*) atau tanggung jawab tanpa kesalahan (*liability of non fault*), terhadap kasus-kasus yang massif melalui Gagasan pembentukan peradilan Lingkungan Dalam rangka mengembangkan penegakan hukum lingkungan di Indonesia.

Dibutuhkan, keseriusan negara untuk melahirkan undang-undang peradilan khusus lingkungan dan keseriusan DPR untuk membahas model peradilan lingkungan di Indonesia yang sesuai dengan konsep penegakan hukum plus meningkatkan kesadaran masyarakat, sekaligus menyadarkan pemerintah yang mengeluarkan berbagai izin lingkungan yang menjadi penyebab kerusakan dan pencemaran lingkungan³²³, agar kerusakan lingkungan tidak hanya pelanggaran hak azasi manusia tetapi telah mengalami metamorfosis untuk dapat disebut pelanggaran Hak Azasi berat (HAM berat) karena bersifat massif (kejahatan kemanusiaan) dan bahkan kebakaran hutan telah menyebabkan penderitaan mental atau fisik berat terhadap masyarakat dan bahkan membunuh peradaban³²⁴.

Istilah perambahan hutan telah diperhalus dengan ekspansi lahan yang berkedok ekspansi usaha, bukan lagi menjawab persoalan ruang hidup, tetapi keserakahan dan eksplitasi ruangan

Pembentukan Peradilan Khusus yang dimaksud dalam pemikiran ini adalah peradilan khusus Lingkungan hidup yang merupakan kamar pada Peradilan Tata Usaha Negara (TUN), sedangkan pengembangan penegakan hukum lingkungan adalah mengembalikan marwah hukum lingkungan pada persoalan penegakan hukum administrasi, karena berbagai standar lingkungan hidup diawali melalui AMDAL, dan pengendalian pencemaran, diwujudkan melalui izin lingkungan sebagaimana diatur dalam PP Nomor 27 Tahun 2012 Tentang Izin Lingkungan yakni izin yang diberikan

³²³ Menurut Pasal 1 point 17 dan 14 UU Nomor 32 Tahun 2009 Tentang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup mengatur Kerusakan lingkungan adalah perubahan langsung dan/atau tidak langsung terhadap sifat fisik, kimia, dan/atau hayati lingkungan hidup yang melampaui kriteria baku kerusakan lingkungan sedangkan Pencemaran lingkungan adalah masuk atau dimasukkannya makhluk hidup, zat dan energy, dan/atau komponen lain ke dalam lingkungan hidup oleh kegiatan manusia, sehingga melampaui baku mutu lingkungan hidup yang telah ditetapkan

³²⁴ .Lihat ! UU Nomor 39 Tahun 1999 Tentang Hak Azasi Manusia (adanya hak mengembangkan diri, hak memperoleh keadilan, hak katas rasa aman dan hak atas kesejahteraan . lihat juga ! UU Nomor dan UU Nomor 2 Tahun 2000 Tentang Pengadilan HAM

kepada setiap orang yang melakukan usaha dan/atau kegiatan yang wajib AMDAL atau UKL-UPL dalam rangka perlindungan dan pengelolaan lingkungan hidup sebagai prasyarat memperoleh izin usaha dan/atau kegiatan.

Sudah saatnya pembenahan struktur kekuasaan kehakiman dilakukan, sehingga energi yang terkuras untuk berproses di pengadilan dapat mencapai hasil yang diharapkan. Terlalu banyak kasus-kasus lingkungan yang menyita waktu dan hasilnya tidak dapat menjerat pelaku apalagi badan hukum (korporasi), karena aura proses peradilan umum sulit lepas dari konsep hukum Eropa kontinental, yang mengutamakan pembuktian dengan cara pandang perbuatan melawan hukum (*ondrechtmataigdaad*) unsur kesengajaan (*dolus*) atau kelalaian (*culpa*).

Kejahatan pada kasus lingkungan, dengan menggunakan tanggung jawab mutlak, dapat diterapkan pada peradilan Tata usaha Negara (TUN) melalui sanksi administrative (teguran tertulis, paksaan pemerintah pembekuan izin lingkungan, pencabutan izin lingkungan), sanksi administrative tidak membebaskan penanggung jawab usaha dan/atau kegiatan dari tanggung jawab pemulihan, sedangkan pembekuan atau pencabutan izin apabila paksaan pemerintah tidak diindahkan..

Bukankah esensi hukuman pada kasus lingkungan adalah pemulihan lingkungan, tidak banyak artinya andaikan pun Direksi suatu perusahaan di tahan namun pencemaran terus berlangsung.

Model peradilan lingkungan pada kamar peradilan Tata usaha Negara akan mempercepat proses beracara di pengadilan, karena hakim tidak perlu menggunakan delik materiil yang mengutamakan akibat tetapi cukup menggunakan delik formil, karena adanya pelanggaran terhadap larangan sebagaimana yang telah ditetapkan secara limitative diantaranya Pasal 69 UU nomor 32 Tahun 2009 Tentang UULH bahwa : (1) setiap orang dilarang

- k. Melakukan perbuatan yang mengakibatkan pencemaran dan/atau kerusakan lingkungan
- l. Memasukkan B3 yang dilarang menurut peraturan perundang-undangan ke dalam wilayah Negara kesatuan RI
- m. Memasukkan limbah yang berasal dari luar wilayah Negara kesatuan RI ke media lingkungan hidup Negara kesatuan RI
- n. Memasukkan limbah B3 ke dalam wilayah Negara kesatuan RI
- o. Membuang limbah ke media lingkungan hidup
- p. Membuang B3 dan limbah B3 ke media lingkungan hidup
- q. Melepaskan produk rekayasa genetic ke media lingkungan hidup yang bertentangan dengan peraturan perundang-undangan atau izin lingkungan
- r. Melakukan pembukaan lahan dengan cara membakar
- s. Menyusun AMDAL tanpa memiliki sertifikat kompetensi penyusun AMDAL; dan/atau

- t. Memberikan informasi palsu, menyesatkan, menghilangkan informasi, merusak informasi atau memberikan keterangan yang tidak benar.

Pasal ini sesungguhnya wujud dari tanggung jawab mutlak bagi pelaku, namun ternyata sulit untuk menjerat korporasi, hakim selalu mengkaitkan hubungan antara pertanggungjawaban (liability) dengan kesalahan (schuld), yang sering disebut sebagai tiada pidana tanpa kesalahan.

Kasus 15 korporasi pembakar hutan yang di SP-3 (Surat Penghentian Penyidikan Perkara) Polda Riau di akhir tahun 2016 cukup menghebohkan persoalan penegakan hukum lingkungan di negeri ini, inilah salah satu bukti bahwa sangat kecil kemungkinan penyelesaian kasus lingkungan di selesaikan pada sistem peradilan Pidana, sehingga sangat disayangkan apabila terus dipaksakan kasus-kasus serupa justru akan mempertaruhkan rasa keadilan masyarakat.

Dengan adanya peradilan lingkungan hidup pada kamar PTUN maka dapat besar kemungkinan penegakan hukum lingkungan akan dapat menjangkau korporasi dan yang lebih penting lagi adalah pemulihan lingkungan sebagai esensi dari penegakan hukum lingkungan dapat terwujud menuju peradilan satu atap yakni berpuncak pada Mahkamah Agung

Indonesia adalah Negara hukum, hal ini tegas dinyatakan dalam konstitusi yakni UUD 1945, prinsip utama yang harus dilaksanakan adalah jaminan penyelenggaraan kekuasaan kehakiman yang merdeka, bebas dari pengaruh kekuasaan lainnya untuk menyelenggarakan peradilan guna menegakkan hukum, keadilan dan kebenaran dan kepastian hukum yang mampu memberikan rasa keadilan(pengayoman) kepada masyarakat.

Susunan dan kekuasaan pengadilan dan lingkup peradilan Umum, berdasarkan Pasal 2 UU Nomor 2 Tahun 1986 tentang Peradilan Umum, menentukan bahwa kekuasaan kehakiman di lingkungan Peradilan Umum dimalksanakan oleh :

- a. Pengadilan Negeri yang merupakan Pengadilan Tingkat Pertama
- b. Pengadilan Tinggi yang merupakan Pengadilan Tingkat Banding
- c. Kekuasaan kehakiman di lingkungan Peradilan Umum berpuncak pada Mahkamah Agung RI sebagai Pengadilan Negara tertinggi (Pasal 3 UU No. 2 Tahun 1986).

Pengadilan Negeri berkedudukan di Kotamadya maupun di ibu kota kabupaten dan pengadilan Tinggi berkedudukan di ibu kota provinsi.

Sekalipun jalur peradilan dalam penyelesaian kasus lingkungan merupakan ultimum remedium dalam UU Nomor 32 Tahun 2009 tentang perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup hanya berlaku bagi tindak pidana formil yaitu pemidanaan terhadap pelanggaran baku mutu air limbah, emisi dan gangguan

Dalam penyelesaian kasus-kasus lingkungan di Indonesia, dapat terkait dengan *illegal logging* yaitu suatu kegiatan yang terdiri atas penebangan, pegangkutan, pengolahan dan pengiriman kayu yang dilakukan secara pribadi maupun oleh badan usaha, sedangkan pengertian tindak pidana *illegal logging* adalah tindakan atau perbuatan yang dapat dipidana/ dikenakan hukuman yang berkaitan dengan pengurusan hutan, kawasan hutan dan hasil hutan.³²⁵

Perkembangan menunjukkan kasus lingkungan yang sangat mengemuka adalah Hukum Kebakaran Hutan dan Lahan adalah

Terdapat 3 tahapan pembentukan Peradilan khusus Lingkungan hidup, diantaranya:

1. Tahap Persiapan,
 - Tahap membangun kesadaran hukum masyarakat, pemerintah dan organisasi lingkungan hidup serta dunia usaha terhadap hak dan kewajiban atas lingkungan yang baik dan sehat
 - Tahap pembuatan naskah akademik dan tahap persiapan pembuatan Rancangan Undang-Undang tentang Peradilan Lingkungan Hidup dan tahap memasukan rancangan pada proleknas, pembahasan di DPR RI dan pengesahan RUU menjadi undang-undang.
2. Tahap Pelaksanaan
 - Tahap Pendirian Peradilan Lingkungan Hidup
 - penetapan secara prioritas pendirian Peradilan Lingkungan hidup
 - Rekrutmen hakim
 - Tahap pembinaan hakim lingkungan hidup untuk menyamakan vision.
3. Tahap Evaluation
 - evaluasi terhadap perkara, putusan dan eksekusi putusan

³²⁵ H.P.Panggabean, Penerapan Teori Hukum Dalam Sistem Peradilan Indonesia, Alumni Bandung 2014, hlm 303

Ketiga tahap tersebut di atas, sangat menentukan kinerja peradilan lingkungan hidup khususnya proses beracara di peradilan khusus lingkungan

G. KESIMPULAN DAN REKOMENDASI

a. Kesimpulan

Berdasarkan uraian di atas, maka dapat disimpulkan bahwa:

1. Kejahatan lingkungan telah bergeser dari kejahatan biasa menjadi kejahatan luar biasa, bahkan pergeserannya telah menjadi ancaman terhadap bumi, karena kerusakan dan pencemaran lingkungan bersifat masif dan telah menyebabkan perubahan iklim bahkan ancaman terhadap lingkungan global, maka Gagasan Pembentukan Peradilan Lingkungan di Indonesia, dilatarbelakangi oleh kegagalan penegakan hukum dalam menjerat pelaku kejahatan lingkungan melalui perbuatan melawan hukum (PMH) dan sekalipun ada beberapa gugatan yang berhasil biayanya terlalu mahal dan celaknya pelaku utama yakni justru tidak tersentuh. Penangan kasus lingkungan hidup melalui peradilan umum sudah tidak memadai, karena fakta menunjukkan ancaman terhadap bumi dan sumber daya alam semakin serius ancamannya bahaya akibat aktivitas manusia yang semakin rakus Pembentukan peradilan lingkungan hidup hanya ditentukan oleh *political will* pemerintah untuk memfungsikan seluruh elemen masyarakat dan pemerintah serta dunia usaha bertanggung jawab atas mendapatkan hak atas lingkungan hidup yang baik dan sehat, berdasarkan sebesar-besarnya untuk keadilan dan kemakmuran rakyat.

Berdasarkan konstitusi maupun perundang-undangan yang berlaku, sangat memungkinkan untuk membentuk peradilan lingkungan hidup setelah ditetapkan undang-undang tentang peradilan lingkungan hidup, hal ini dibuktikan dengan telah hadirnya 6 (enam) pengadilan khusus pada kekuasaan kehakiman di Indonesia, yakni Pengadilan anak, Pengadilan Niaga, Pengadilan HAM, Pengadilan Tindak Pidana Korupsi, Pengadilan Hubungan Industrial dan Pengadilan Perikanan,

2. Pengembangan dalam penegakan hukum lingkungan di Indonesia adalah kerangka

Diletakkanya pradilan khusus lingkungan pada peradilan TUN adalah dalam rangka pembenahan kekuasaan kehakiman di Indonesia untuk menempatkan peradilan khusus lingkungan, bukan sebagai tempat *one man show* (peradilan

autis) yakni menenpatkan proses beracara pada tempat yang sama atau menempatkan pada kekuasaan eksekutif semata, yakni kementrian lingkungan hidup dan kehutanan selaku departemen yang berwenang mengatasi persoalan lingkungan hidup, yang juga akan menimbulkan kritik tajam bagi Indonesia sebagai Negara hukum, maka Rahim dan marwah peradilan khusus lingkungan dengan hakim khusus lingkungan yang terlatih menggunakan tanggung jawab mutlak, mempercepat esensi peradilan. Dengan penempatan Peradilan khusus lingkungan pada peradilan TUN akan menjawab penyelesaian masalah lingkungan lebih cepat dan akurat.

b. Rekomendasi

1. Kepada Perguruan Tinggi dan Lembaga swasta, pemerintah dan penggerak lingkungan yang konsisten terhadap lingkungan, untuk dapat membuat naskah akademik dan draf rancangan Peraturan perundang-undangan tentang Pembentukan Peradilan Khusus Lingkungan
2. Kepada Negara, untuk dapat memproses RUU tersebut dan menempatkannya pada prolegnas untuk di bahas di DPR
3. Kepada Pusat-pusat studi lingkungan yang berpangkalan di Perguruan Tinggi, dapat menjadi rumah singgah bagi para penggugat untuk menjadi pusat layanan gugatan kepada peradilan khusus lingkungan apabila terdapat kerusakan lingkungan atau kejahatan massif lingkungan
4. Kepada masyarakat padat terus meningkatkan partisipasi dalam membangun kesadaran hukum lingkungan, agar kerusakan dan pencemaran lingkungan dapat dijatuhi sanksi untuk melakukan pemulihan lingkungan dan denda serta paksaan pemerintah sebelum izinnya dicabut.
5. Kepada dunia usaha, akses terhadap sumber daya alam terhadap rakyat merupakan hak atas lingkungan yang baik dan sehat, sehingga harus ada perhatian terhadap hukum bagi orang miskin yakni hak ekonomi, sosial dan budaya bagi rakyat banyak.

DAFTAR PUSTAKA

1. Buku

- Bagir Manan, *Kekuasaan Kehakiman Indonesia Dalam UU Nomor 4 Tahun 2004*, FH UII Press Yogyakarta 2007
- Charles Himawan, *Hukum Sebagai Panglima*, Kompas, Jakarta 2003
- Deni Bram, *Hukum Lingkungan Hidup Homo Ethic Eco Ethic*, Gramata Publishing, Jakarta 2014
- Elita Rahmi, *Hukum Pertanahan Dalam Sistem Hukum Indonesia*, Unpad Press 2010.
- Koesnadi Hardjasoemantri, *Hukum Tata Lingkungan*. Edisi kedelapan, Cetakan Delapan Belas, Gajah Mada University Press, Yogyakarta 2005,
- M. Mac Iver, *The Modern State*, Oxford university Press, London 1950
- Mas Achmad Santoso, *Alam pun Butuh Hukum & keadilan*, as@-pima pustaka, 2016,v
- Masruri Muchtar, *Sistem Peradilan Pidana Di Bidang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup*, Prestasi pustaka, Jakarta 2015
- Muhammad Mirdays, *Bernafas Dalam Lumpur Lapindo*, Mirdasy Institute For Public Policy (MIPP) bekerjasama dengan Harian Surya, Surabaya
- Sonny Keraf, *Etika Lingkungan*, Kompas Jakarta 2002
- Sunaryati Hartono, *Bhinneka Tunggal Ika Sebagai Asas Hukum Bagi Pembangunan Hukum Nasional*, Citra Aditya Bakti, Bandung 2005
- Suparman A. Diraputra, *Perumusan Harmonisasi Hukum Tentang Pengelolaan Sumber Daya Alam*, Badan Pembinaan Hukum Nasional Departemen Kehakiman dan hak Asasi Manusia, Jakarta 2001
- Susanti Adi Nugroho, *Class Action & Perbandingan Dengan Negara lain*, Kencana Prenada Media Group, Jakarta, 2010.
- Wiyono, *Hukum Acara Peradilan Tata Usaha Negara*, Sinar Grafika, Jakarta 2005
- Takdir Rahmadi, 2011, *Hukum Lingkungan Indonesia*, Radjawali Press, Jakarta

2. Disertasi, Jurnal, Makalah, Prosiding, Surat Kabar

Elza Syarief, *Penyelesaian Sengketa Pertanahan Yang Berkeadilan Melalui Pengadilan Khusus Pertanahan* (Disertasi) Unpad Bandung 2009

Moh Mahfud MD, *Perkembangan Politik Hukum (Studi tentang Pengaruh Konfigurasi Politik Terhadap Produk Hukum di Indonesia)*, (Disertasi), UGM 1993

Siti Sundari Rangkuti, *Hukum Lingkungan dan Kebijaksanaan Lingkungan Dalam Proses Pembangunan Hukum Nasional Indonesia* (Disertasi) Uneir 1987

Elita Rahmi, Jurnal Hukum IUS Quia Iustum No 16 ISSN 0854-8498 Terakreditasi SK Dirjen Dikti No 65 A/DIKTI/KER/2008, *Tarik Menarik antara Desentralisasi dan Sentralisasi Kewenangan Pemerintah Daerah Dalam urusan Pertanahan*, UII Yogyakarta 2008

-----, *Penegakan Hukum Lingkungan Melalui Pengadilan Sebagai Wujud Tanggung Jawab Negara dari Ancaman Kabut Asap (bencana nasional) akibat Kebakaran Hutan dan Lahan di Propinsi Jambi* (makalah pada seminar internasional di Universitas Malaya, Malaysia 2016

-----, *Standarisasi Lingkungan (ISO 26000) Sebagai Harmonisasi Tanggung Jawab Sosial Perusahaan an Intrumen Hukum di Indonesia*, (Jurnal inovatif) Magister Hukum Unja

Kasmadi Kasyim, *Radikalisme di Indonesia, Hilangnya Akses Ekonomi Politik Rakyat* (Makalah) Dialog Publik: Memaknai, memahami dan menyikapi Radikalisme, Dielenggarakan oleh Pusat Kajian Konstitusi dan Kebijakan Publik (PK3P) F.H. Unja 30 Januari 2012, Grand Hotel Abadi, Jambi 2012.

Musri Nauli, *Hukum Kebakaran Hutan dan Lahan*, (Makalah), Walhi Jambi 2016

Augustinus Simanjuntak, *Freeport, Kontrak Karya Vs Konstitusi*, Opini Jambi Ekspres

-----, *Apakah Indonesia Darurat Asap*, Surat Kabar Jambi Ekspres (Opini) 31 Agustus 2015

Surat Kabar Harian Media Indonesia, *Indonesia Darurat Asap*, 28 Februari 2017,

PROGRAM KEMITRAAN BINA LINGKUNGAN PADA BUMN SEBAGAI PERWUJUDAN TANGGUNG JAWAB SOSIAL DAN LINGKUNGAN

Netty S.R Naiborhu

Sekolah Tinggi Hukum Bandung

ABSTRAK

Program kemitraan dan bina lingkungan (PKBL) yang dilaksanakan BUMN dapat dikatakan sebagai bentuk tanggung jawab sosial BUMN. Program tersebut mengacu pada ketentuan UU BUMN dan Permen BUMN Nomor PER- 05/MBU/2007. Penulis meneliti PKBL sebagai perwujudan tanggung jawab sosial BUMN, dengan tujuan untuk mengetahui dan memahami dapat tidaknya pengaturan ketentuan mengenai program kemitraan dan bina lingkungan (PKBL) di BUMN dikualifikasikan sebagai tanggung jawab sosial. Selain itu, untuk mengetahui dan memahami hambatan-hambatan yang timbul dalam pelaksanaan program kemitraan dan bina lingkungan (PKBL) di BUMN. Untuk mencapai tujuan di atas, penulis melakukan penelitian deskriptif analitis, yaitu mendeskripsi dan menganalisis secara sistematis, faktual, dan akurat ketentuan yang terkait dengan program kemitraan dan bina lingkungan (PKBL) sebagai perwujudan tanggung jawab sosial BUMN. Metode pendekatan yang digunakan adalah metode pendekatan yuridis normatif, yaitu meneliti data sekunder yang terkait dengan obyek penelitian. Data diperoleh melalui penelitian kepustakaan dan dianalisis dengan menggunakan metode normatif kualitatif.

Berdasarkan hasil penelitian, diketahui bahwa pengaturan ketentuan mengenai PKBL di BUMN dalam Pasal 88 UU BUMN dan Permen BUMN Nomor PER-05/MBU/2007 dapat dikualifikasikan sebagai tanggung jawab sosial (*corporate sosial responsibility/CSK*) dari BUMN. Namun demikian, PKBL tersebut belum dilaksanakan secara sempurna sehingga belum dapat dikatakan sebagai CSR sepenuhnya. Hal ini disebabkan PKBL sebagai bentuk perwujudan tanggung jawab sosial dari BUMN hanya dilaksanakan terbatas sebagai tanggung jawab hukum untuk mematuhi peraturan perundang-undangan yang berlaku, bukan sebagai tanggung jawab etis dan filantropis. Sementara itu, untuk dapat disebut sebagai tanggung jawab sosial (CSR) sepenuhnya, BUMN harus melaksanakan PKBL *beyond the law*, yaitu sebagai, bentuk pelaksanaan tanggung jawab hukum sekaligus tanggung jawab etik dan filantropis terhadap masyarakat. Hambatan-hambatan yang timbul dalam pelaksanaan PKBL di BUMN dapat disebabkan oleh faktor internal dan faktor eksternal perusahaan. Faktor internal berasal dari dalam BUMN itu sendiri, antara lain: adanya oknum-oknum pegawai BUMN yang tidak bertanggung jawab dalam pelaksanaan PKBL; penyaluran dana PKBL yang belum merata ke seluruh daerah yang ada di Indonesia;

peraturan mengenai PKBL belum sepenuhnya dapat mewujudkan pelaksanaan PKBL yang baik; dan kurangnya informasi bagi masyarakat mengenai pelaksanaan PKBL. Sementara itu, faktor eksternal adalah faktor-faktor yang berasal dari luar BUMN, terutama berasal dari mitra binaan. Hambatan-hambatan yang muncul dari mitra binaan, antara lain masih banyaknya mitra binaan yang tidak mengembalikan dana pinjaman dari program kemitraan sehingga menyebabkan terjadinya kredit macet. Selain itu, kurangnya komunikasi dan informasi mengenai pengembalian pinjaman serta masih adanya ketentuan mengenai bunga pinjaman yang memberatkan mitra binaan.

Pendahuluan

Tujuan negara yang diamanatkan dalam Pembukaan UUD 1945 adalah melindungi segenap bangsa Indonesia, memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa, dan ikut melaksanakan ketertiban dunia yang berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi, dan keadilan sosial. Tujuan negara ini tentu saja harus diwujudkan secara konkret dalam kehidupan berbangsa dan bernegara.

Untuk mewujudkan tujuan negara tersebut, pemerintah dan seluruh rakyat Indonesia melakukan pembangunan nasional di berbagai bidang kehidupan masyarakat. Pembangunan nasional adalah rangkaian upaya pembangunan yang berkesinambungan yang meliputi seluruh aspek kehidupan masyarakat, bangsa, dan negara, guna melaksanakan tugas mewujudkan tujuan nasional sebagaimana dirumuskan dalam Pembukaan UUD 1945.³²⁶ Konkretnya, pembangunan nasional yang dilakukan meliputi bidang sosial budaya dan kehidupan beragama, ilmu pengetahuan dan teknologi (Iptek), politik, pertahanan dan keamanan (Hankam),

³²⁶ Penjelasan Umum UU Nomor 17 Tahun 2007 tentang Rencana Pembangunan Jangka Panjang Nasional Tahun 2005-2025.

hukum dan aparatur, pembangunan wilayah dan tata ruang, penyediaan sarana dan prasarana, pengelolaan sumber daya alam (SDA) dan lingkungan hidup, serta bidang ekonomi.

Pembangunan nasional harus dilaksanakan secara berkesinambungan dan komprehensif di antara satu bidang dan bidang lainnya karena bidang-bidang tersebut saling berhubungan dan tidak dapat dipisahkan satu dengan yang lain. Pelaksanaan pembangunan nasional tersebut dilakukan sesuai kebutuhan dan porsinya masing-masing. Seluruh sektor pembangunan sangat dipengaruhi oleh pembangunan di bidang ekonomi, karena tanpa adanya pertumbuhan di bidang ekonomi, tentu saja pembangunan di bidang-bidang lainnya tidak akan terlaksana. Pembangunan di bidang ekonomi merupakan penggerak utama pembangunan nasional, namun pembangunan ekonomi tersebut harus disertai upaya saling memperkuat, terkait, serta terpadu dengan pembangunan bidang lainnya.³²⁷

Pembangunan ekonomi nasional dilakukan oleh para pelaku ekonomi, yang terdiri dari koperasi sebagai badan usaha yang bertujuan mencari laba yang sesuai dengan asas kekeluargaan, badan usaha milik swasta (selanjutnya disingkat BUMS) yang bertujuan mencari laba sebesar-besarnya, dan badan usaha milik negara (selanjutnya disingkat BUMN) yang menguasai cabang-cabang produksi yang penting dan menguasai hajat hidup orang banyak. Ketiga pelaku ekonomi tersebut menggerakkan roda perekonomian negara dengan tujuan yang berbeda, namun saling berkaitan satu sama lain.

³²⁷ Johannes Ibrahim dan Lindawati Sewu, *Hukum Bisnis Dalam Perspektif Manusia Modern*, Bandung: Refika Aditama, 2007, hlm. 23.

Satu pelaku ekonomi nasional adalah BUMN, yaitu badan usaha yang seluruh atau sebagian besar modalnya dimiliki oleh negara melalui penyertaan secara langsung yang berasal dari kekayaan negara yang dipisahkan.³²⁸ Sebagai badan usaha yang dimiliki negara, BUMN menguasai cabang-cabang produksi yang penting bagi negara dan menguasai hajat hidup orang banyak.

BUMN memiliki karakteristik khusus yang tidak dimiliki oleh badan usaha lain, yaitu sebagai “*a corporation clothed with the power of government but possessed the flexibility an initiative of a private enterprise*” (suatu badan yang berbaju pemerintah, tetapi mempunyai fleksibilitas dan inisiatif sebagai perusahaan swasta).³²⁹

Sebagai unit ekonomi, BUMN dituntut untuk mencari keuntungan sebagaimana perusahaan swasta pada umumnya. Sebagai agen pembangunan, BUMN dituntut untuk menjalankan misi pemerintah dengan sebaik-baiknya. Dengan demikian, setiap BUMN harus menjalankan fungsi tersebut sekaligus, meskipun dengan bobot yang berbeda antara satu dengan lain.³³⁰

BUMN mewakili pemerintah menjalankan usaha dengan tujuan untuk melayani masyarakat (*Public Service Obligation/PSO*) dan mencari keuntungan demi kesejahteraan masyarakat pada umumnya. Oleh karena kegiatan usaha BUMN menyangkut kepentingan umum dan hajat hidup orang banyak, maka bidang-bidang usaha yang dijalankan BUMN memiliki pengaruh yang sangat besar terhadap

³²⁸ Pasal 1 angka 1 UU Nomor 19 Tahun 2003 tentang Badan Usaha Milik Negara.

³²⁹ Panji Anaraga, *BUMN, Swasta dan Koperasi*, Jakarta: Pustaka Jaya, 2002, hlm. 2.

³³⁰ Ibrahim R, *Prospek BUMN dan Kepentingan Umum*, Bandung: Citra Aditya Bakti, 1997, hlm. 135.

perkembangan ekonomi negara pada umumnya dan masyarakat pada khususnya.

Adapun maksud dan tujuan pendirian BUMN adalah:

1. Memberikan sumbangan bagi perkembangan perekonomian nasional pada umumnya dan penerimaan negara pada khususnya;
2. Mengejar keuntungan;
3. Menyelenggarakan kemanfaatan umum berupa penyediaan barang dan/atau jasa yang bermutu tinggi dan memadai bagi pemenuhan hajat hidup orang banyak;
4. Menjadi perintis kegiatan-kegiatan usaha yang belum dapat dilaksanakan oleh sektor swasta dan koperasi; dan
5. Turut aktif memberikan bimbingan dan bantuan kepada pengusaha golongan ekonomi lemah, koperasi, dan masyarakat.³³¹

Bentuk BUMN terdiri dari Perusahaan Perseroan (Persero) dan Perusahaan Umum (Perum). Persero adalah BUMN yang berbentuk Perseroan Terbatas (PT) yang modalnya terbagi dalam saham yang seluruh atau paling sedikit 51% (lima puluh satu persen) sahamnya dimiliki oleh Negara Republik Indonesia, yang tujuan utamanya mengejar keuntungan.³³² Perum merupakan BIJMN yang seluruh modalnya dimiliki negara dan tidak terbagi atas saham, yang bertujuan untuk kemanfaatan umum berupa penyediaan barang dan/atau jasa yang bermutu tinggi dan sekaligus mengejar keuntungan berdasarkan prinsip pengelolaan perusahaan.³³³

Persero mempunyai ciri-ciri: (1) berstatus sebagai badan hukum privat; (2) hubungan usahanya diatur menurut hukum perdata; (3) makna usahanya adalah untuk memupuk keuntungan; dan (4) modal secara keseluruhan atau sebagian adalah milik negara yang berasal dari kekayaan negara yang dipisahkan. Sementara itu, Perum memiliki ciri-ciri: (1) melayani kepentingan umum

³³¹ Pasal 2 ayat (1) UU Nomor 19 Tahun 2003 tentang Badan Usaha Milik Negara.

³³² Pasal 1 angka 2 UU Nomor 19 Tahun 2003 tentang Badan Usaha Milik Negara.

³³³ Pasal 1 angka 4 UU Nomor 19 Tahun 2003 tentang Badan Usaha Milik Negara.

sekaligus untuk memupuk keuntungan. Usaha dijalankan dengan memegang teguh syarat-syarat efisiensi, efektivitas dan ekonomis, *cost accounting principles*, *management effectiveness*, serta bentuk pelayanan yang baik terhadap masyarakat; (2) berstatus badan hukum dan diatur berdasarkan undang-undang; (3) pada umumnya bergerak di bidang jasa vital atau *public utilities*; dan (4) memiliki nama dan kekayaan sendiri serta kebebasan bergerak seperti perusahaan swasta untuk mengadakan atau masuk ke dalam suatu kontrak dan hubungan dengan perusahaan lain.³³⁴

Kegiatan usaha yang dikuasai BUMN mencakup 11 (sebelas) sektor utama, yaitu: agroindustri, telekomunikasi, semen, konstruksi dan konsultan *engineering*, pertambangan, energi, logistik, pariwisata, kehutanan dan kertas, serta jasa keuangan.³³⁵

Secara umum, ada dua komponen yang terlibat dalam kegiatan perusahaan, yaitu *shareholder* dan *stakeholder*. *Shareholder* adalah komponen yang terkait dengan internal perusahaan, yang dikenal dengan para pemegang saham, sedangkan *stakeholder* adalah semua pihak di luar para pemegang saham yang terkait dengan kegiatan perusahaan.³³⁶ Dalam BUMN, *shareholder* adalah negara dan pihak lain sebagai pemegang saham, sedangkan *stakeholder* adalah semua pihak luar yang terkait dengan kegiatan usaha BUMN.

³³⁴Herman Hidayat & Harry Z. Soeratin, *Peranan BUMN dalam Kerangka Otonomi Daerah*, Disampaikan pada Sosialisasi Peranan BUMN, Universitas Amir Hamzah, Medan, 9 April 2005.

¹⁰ FH UGM, Peran BUMN Dalam Pemulihan Ekonomi, <http://mhugm.wikidot.com/artikl:003>, Diakses pada 10 Juli 2012, Pukul 16.00 WIB.

³³⁶ Charolinda, "Pengembangan Konsep Community Development Dalam Rangka Pelaksanaan Corporate Social Responsibility", Jurnal Hukum dan Pembangunan, Tahun ke-36, No. 1 Januari - Maret 2006, hlm. 87.

BUMN tidak semata-mata hanya bertujuan untuk mencari laba, tetapi juga mengemban beberapa tugas yang lebih bersifat makro, seperti menjaga stabilitas ekonomi/harga, memenuhi penugasan layanan publik atau *agent of development*,³³⁷ serta menjadi perintis bagi sektor-sektor usaha yang belum bisa dilaksanakan oleh sektor swasta dan koperasi.

Selain tanggung jawab terhadap *shareholder*, BUMN memiliki tanggung jawab terhadap *stakeholder*, termasuk di dalamnya tanggung jawab sosial. Tanggung jawab sosial ini lebih dikenal dengan istilah *corporate social responsibility* (CSR). CSR sudah berkembang sejak lama, namun untuk CSR modern, perkembangannya baru dimulai sejak tahun 1950-an.

Howard R. Bowen yang dikenal sebagai Bapak CSR, pertama kali memperkenalkan istilah *social responsibility* melalui bukunya yang berjudul “*Social Responsibility of the Businessman*” yang diterbitkan pada tahun 1953. Dalam buku tersebut, Bowen tidak menggunakan istilah CSR, tetapi *social responsibility* saja, yang didefinisikan sebagai “*the obligation of business to operate their activities in line with objectives and values of society*”³³⁸ (kewajiban bisnis adalah menjalankan aktivitas berdasarkan tujuan dan nilai-nilai sosial). Jadi, para pelaku usaha berkewajiban untuk menyelaraskan kegiatan usahanya dengan tujuan dan nilai-nilai yang ada dalam masyarakat.

Pada tahun 1960-an, Keith Davids mengembangkan konsep *social responsibility* dengan mengeluarkan teori “*Iron Law of Social Responsibility*”,

³³⁷

<http://mhugm.wikidoi.com/artikel:003>, Diakses pada 10 Juli 2012, Pukul 16.00 WIB.

³³⁸

Bowen dalam Carrol, Archie B., “*Corporate Social Responsibility, Evolution of a Definitional Construct*”, *Business and Society Journal*, Vol. 38, No. 3, International Association For Business and Society, September 1999, p. 272.

yang menyatakan bahwa “*the emphasis of social responsibility in a business correlates to the size of the business*”³³⁹ (penekanan terhadap tanggung jawab sosial berhubungan dengan besarnya bisnis tersebut). Dengan kata lain, semakin besar bisnis yang dijalankan, maka semakin besar pula tanggung jawab sosial yang harus dilakukan.

Hingga saat ini, definisi CSR masih beraneka ragam, walaupun perbedaan yang ada tidak terlalu signifikan. Jędrzej George Frynas mengatakan bahwa:

*“Different people have interpreted CSR differently. For example, CSR means different things to practitioners seeking to implement CSR inside companies than to researchers trying to establish CSR as a discipline. It can also mean something different to civil society groups than to private-sector.”*³⁴⁰

Menurut Anne T. Lawrence dan James Webber, bisnis, terutama pada perusahaan besar, baik sengaja ataupun tidak, memiliki peran utama dalam masyarakat. Kekuatan yang dimiliki oleh perusahaan-perusahaan besar tersebut sangat jelas dan berpengaruh. Pengaruh ini termasuk pada kemampuan perusahaan untuk mempengaruhi pemerintah, ekonomi, dan masyarakat, dengan didasarkan pada kekuatan yang mereka miliki.³⁴¹ Semakin besar kegiatan usaha yang dilakukan perusahaan, semakin besar pula pengaruh yang dimilikinya.

BUMN sebagai perusahaan milik negara yang menguasai cabang-cabang produksi penting dan menguasai hajat hidup orang banyak, tentu memiliki

³³⁹ Davids dalam *Ibid.*,

³⁴⁰ Frynas, Jędrzej George, *Beyond Corporate Social Responsibility: Oil Multinationals and Social Challenges*, New York Cambridge University Press, 2009, p. 3.

³⁴¹ Lawrence, Anne T. & Webber, James, *Business And Society, Stakeholders, Ethics, Public Policy*, 13th edition, Singapore; McGraw-Hill, 2011, p. 47. “*Business, especially large corporations — whether by intention or accident, and whether for good or evil - play a major role in all that occurs in society. The power exerted by the world’s largest business organizations is obvious and enormous. This influence, termed corporate power, refers to the capability of corporations to influence government, the economy, and society, based on their organizational resources.*”

kegiatan usaha yang besar, sehingga memiliki pengaruh yang sangat besar terhadap berbagai bidang kehidupan. Implikasinya adalah, BUMN memiliki tanggung jawab sosial yang besar dalam pelaksanaan kegiatan usahanya. Tanggung jawab sosial BUMN diatur dalam Pasal 88 UU Nomor 19 Tahun 2003 tentang Badan Usaha Milik Negara (selanjutnya disebut UU BUMN). Ketentuan tersebut menyatakan bahwa BUMN dapat menyisihkan sebagian laba bersihnya untuk keperluan pembinaan usaha kecil/koperasi serta pembinaan masyarakat sekitar BUMN. Ketentuan lebih lanjut mengenai tanggung jawab sosial BUMN ini diatur melalui Peraturan Menteri BUMN Nomor PER- 05/MBU/2007 tentang Program Kemitraan Badan Usaha Milik Negara dengan Usaha Kecil dan Program Bina Lingkungan.

Program kemitraan adalah program untuk meningkatkan kemampuan usaha kecil agar menjadi tangguh dan mandiri melalui pemanfaatan dana dari bagian laba BUMN,³⁴² sedangkan bina lingkungan adalah program pemberdayaan kondisi sosial masyarakat oleh BUMN melalui pemanfaatan dana dari bagian laba BUMN.³⁴³ Program kemitraan diwujudkan dalam bentuk dana pinjaman dan hibah, sedangkan program bina lingkungan diwujudkan dalam bentuk bantuan secara sukarela.

Setiap BUMN wajib membuat laporan mengenai program kemitraan dan bina lingkungan (selanjutnya disingkat PKBL) yang terdiri dari laporan triwulan

³⁴² Pasal 1 angka 7 Peraturan Menteri BUMN Nomor PER-05/MBU/2007 tentang Program Kemitraan Badan Usaha Milik Negara dengan Usaha Kecil dan Program Bina Lingkungan.

³⁴³ Pasal 1 angka 8 Peraturan Menteri BUMN Nomor PER-05/MBU/2007 tentang Program Kemitraan Badan Usaha Milik Negara dengan Usaha Kecil dan Program Bina Lingkungan.

dan laporan tahunan. Namun, sebagaimana pengaturan dan pelaksanaan CSR di dunia pada umumnya, pengaturan dan pelaksanaan PKBL oleh BUMN tidak memiliki sanksi apa pun apabila tidak dilaksanakan. Hal ini merupakan salah satu faktor penyebab tidak efektifnya pelaksanaan PKBL di lingkungan BUMN.

Sehubungan dengan pelaksanaan PKBL yang merupakan perwujudan tanggung jawab sosial BUMN, penulis bermaksud menelitinya dengan mengacu pada beberapa ketentuan hukum yang terkait. Selain itu, akan diteliti hambatan-hambatan yang timbul dalam pelaksanaan PKBL di BUMN, sehingga memberi judul penelitian tersebut akan dituangkan dalam suatu karya ilmiah berbentuk Tesis.

A. Permasalahan

Berdasarkan latar belakang tersebut di atas, penulis mengidentifikasi masalah-masalah yang akan dipaparkan sebagai berikut:

1. Apakah pengaturan ketentuan mengenai program kemitraan dan bina lingkungan (PKBL) di BUMN dapat dikualifikasikan sebagai tanggung jawab sosial?
2. Hambatan-hambatan apakah yang timbul dalam pelaksanaan program kemitraan dan bina lingkungan (PKBL) di BUMN?

B. Pembahasan

Untuk menganalisis permasalahan tentang program kemitraan dan bina lingkungan sebagai perwujudan tanggung jawab sosial BUMN, diperlukan teori

sebagai “pisau analisis”. Oleh sebab itu, pada subbab ini, penulis akan mengemukakan teori sebagai dasar analisis yang memungkinkan pertanyaan dalam identifikasi masalah dapat diajukan dan jawaban tentatif dapat diberikan. Adapun teori yang digunakan sebagai “pisau analisis” adalah teori tentang tanggung jawab sosial perusahaan, yang dipadukan dengan teori keadilan dari John Rawls,³⁴⁴ teori *triple bottom line* dari John Elkington,³⁴⁵ dan teori *legal system* dari Lawrence M. Friedman.³⁴⁶

Sistem perekonomian Indonesia didasarkan pada asas demokrasi ekonomi atau ekonomi kerakyatan. Hal ini disebutkan dalam Bab IV Garis-garis Besar Haluan Negara (GBHN) Tahun 1999-2004 yang ditetapkan melalui Ketetapan MPR Nomor IV/MPR/1999. Dalam GBHN tersebut dikatakan bahwa sistem ekonomi kerakyatan bertumpu pada mekanisme pasar yang berkeadilan dengan prinsip persaingan sehat dan memperhatikan pertumbuhan ekonomi, nilai-nilai keadilan, kepentingan sosial, kualitas hidup, pembangunan berwawasan lingkungan dan berkelanjutan sehingga terjamin kesempatan yang sama dalam berusaha dan bekerja, perlindungan hak-hak konsumen, serta perlakuan yang adil bagi seluruh masyarakat.

Demokrasi ekonomi atau sistem perekonomian kerakyatan yang dianut Indonesia didasarkan pada Pasal 33 ayat (1) sampai (3) UUD 1945, yang pada

³⁴⁴ Rawls, John, *A Theory of Justice: Teori Keadilan: Dasar-dasar Filsafat Politik untuk Mewujudkan Kesejahteraan Sosial dalam Negara*, Penerjemah: Uzain Fauzan dan Hem Prasetyo, Yogyakarta; Pustaka Pelajar, 2006.

³⁴⁵ Elkington, John, *Cannibals with Forks, the Triple Bottom Line of 21st Century Business*, Oxford: Capstone Publishing Limited, 1997.

³⁴⁶ Friedman, Lawrence M., *Legal System, A Social Science Perspective*, New York: Russell Sage Foundations, 1975.

intinya mengatakan bahwa:

1. Perekonomian disusun sebagai suatu usaha bersama berdasarkan atas asas kekeluargaan;
2. Cabang-cabang produksi yang penting bagi negara dan menguasai hajat hidup orang banyak, dikuasai oleh negara; dan
3. Bumi dan air serta kekayaan yang terkandung di dalamnya, dikuasai oleh negara dan digunakan untuk sebesar-besarnya bagi kemakmuran rakyat.

Sesuai dengan ketentuan Pasal 33 ayat (2) UUD 1945 bahwa cabang-cabang produksi yang penting bagi negara dan menguasai hajat hidup orang banyak, dikuasai oleh negara. Untuk mewujudkan amanat tersebut, pemerintah mendirikan BUMN yang kegiatan usahanya dilakukan dalam hampir setiap sektor industri penting dan menguasai hajat hidup orang banyak.

Kegiatan usaha yang dilakukan BUMN menggunakan sumber daya alam milik rakyat Indonesia. Oleh sebab itu, keberadaan BUMN juga harus untuk rakyat Indonesia. Penguasaan cabang-cabang produksi yang penting bagi negara dan menguasai hajat hidup orang banyak oleh BUMN diharapkan dapat mewujudkan keadilan sosial bagi rakyat Indonesia. Menurut John Rawls, program penegakan keadilan yang berdimensi kerakyatan harus memperhatikan dua prinsip keadilan, yaitu, pertama, memberi hak dan kesempatan yang sama atas kebebasan dasar yang paling luas, seluas kebebasan yang sama bagi setiap orang. Kedua, mampu mengatur kembali kesenjangan sosial ekonomi yang terjadi, sehingga dapat memberi keuntungan yang bersifat timbal balik (*reciprocal benefits*)

bagi setiap orang, baik mereka yang berasal dari kelompok beruntung maupun tidak beruntung.³⁴⁷

Dalam melaksanakan kegiatannya, BUMN diharapkan dapat bekerja secara efisien, transparan, dan profesional, terutama yang usahanya berkaitan dengan kepentingan umum yang bergerak dalam penyediaan fasilitas publik, industri pertahanan dan keamanan, pengelolaan aset strategis, dan kegiatan usaha lainnya yang tidak dilakukan oleh swasta dan koperasi.³⁴⁸ Hal ini dilakukan untuk mewujudkan tujuan pendirian BUMN, yaitu memberikan sumbangan bagi perkembangan perekonomian nasional pada umumnya dan penerimaan negara pada khususnya demi tercapainya kesejahteraan rakyat sebagai salah satu tujuan negara.

Sebagai pelaku usaha, BUMN tentu saja memiliki tanggung jawab yang harus dilaksanakan. Terkait dengan tanggung jawab tersebut, dalam dunia bisnis dikenal apa yang disebut etika bisnis. Dari segi hukum (bisnis), setidaknya ada dua tanggung jawab yang harus diperhatikan dalam etika bisnis, yaitu tanggung jawab hukum (*legal responsibility*) yang mencakup aspek hukum perdata (*civil liability*) maupun aspek hukum pidana (*criminal liability*) dan tanggung jawab sosial (*social responsibility*). Tanggung jawab hukum didasarkan pada aturan-aturan hukum tertulis (peraturan perundang-undangan). Tanggung jawab sosial didasarkan pada norma-norma moral yang berlaku dalam masyarakat, artinya

³⁴⁷ Rawls, John, *op.cit.*, hal. 179.

³⁴⁸ Garis-garis Besar Haluan Negara Tahun 1999-2004.

walaupun suatu kegiatan bisnis, secara hukum tidak melanggar, tetapi apabila dilakukan dengan melanggar moral masyarakat, maka bisnis tersebut dianggap sebagai perbuatan tidak etis (*unethical conduct*).³⁴⁹

Nilai-nilai dasar yang menjadi tolok ukur etika bisnis adalah tingkah laku para pelaku usaha dalam menjalankan kegiatan bisnisnya. Beberapa nilai dasar yang dimaksud, antara lain dalam hal mengambil keuntungan dari konsumen harus dilakukan melalui persaingan usaha yang jujur (*fair*), terbuka (*transparent*), dan etis (*ethic*). Perbuatan yang termasuk kategori *unethical conduct* (perbuatan tidak etis), misalnya: memberikan informasi yang tidak benar mengenai bahan mentah, karakteristik/ciri dan mutu suatu barang atau jasa, menyembunyikan harta kekayaan perusahaan yang sebenarnya untuk menghindari/mengurangi pajak, membayar upah di bawah standar, melakukan persekongkolan tender, melakukan praktik persaingan usaha tidak sehat, dan sebagainya.

Apabila rambu-rambu etika dan hukum tidak diperhatikan dalam menjalankan kegiatan bisnis, maka akan menimbulkan kerugian kepada masyarakat. Bahkan, lebih dari itu, kegiatan bisnis yang dilakukan dengan cara-cara tidak sehat dan tidak jujur, akan menimbulkan ketidakadilan, baik bagi sesama pelaku usaha maupun bagi masyarakat umum sebagai konsumen.

Oleh sebab itu, untuk mewujudkan keadilan dalam dunia bisnis, diperlukan etika bisnis. Etika bisnis diperlukan sebagai rambu bagi para pelaku usaha dalam menjalankan kegiatan bisnisnya. Etika bisnis mencakup norma-

³⁴⁹ Editorial “*Etika Bisnis Merupakan Tanggung Jawab Pelaku Usaha*”, Jurnal Hukum Bisnis, Vol. 24, No. 2, Tahun 2005, hal. 4.

norma sosial dan norma hukum yang harus diperhatikan oleh pelaku usaha dalam berbisnis. Keberadaan rambu-rambu hukum dalam kegiatan bisnis, tidak saja mempunyai arti penting dalam rangka mewujudkan keadilan, tetapi juga untuk ketertiban dan kepastian kegiatan bisnis.

Salah satu upaya untuk mewujudkan tanggung jawab perusahaan, termasuk BUMN, adalah dengan menerapkan prinsip-prinsip pengelolaan korporasi yang sehat, yaitu prinsip *good corporate governance* (GCG). GCG terdiri dari 5 (lima) prinsip/asas, yaitu transparansi, akuntabilitas, responsibilitas, independensi, dan kewajaran. Prinsip GCG diterapkan dalam BUMN melalui Keputusan Menteri Badan Usaha Milik Negara Nomor Kep. 117/M-MBU/2002 tentang Penerapan Praktek *Good Corporate Governance* pada Badan Usaha Milik Negara (BUMN).

Penerapan GCG dapat didorong dari dua sisi, yaitu etika dan hukum. Dorongan etika (*ethical driven*) datang dari kesadaran individu-individu pelaku bisnis untuk menjalankan praktik bisnis yang mengutamakan kelangsungan hidup perusahaan, kepentingan *stakeholders*, dan menghindari cara-cara menciptakan keuntungan sesaat. Di sisi lain, dorongan dari hukum (*regulatory driven*) “memaksa” perusahaan untuk patuh terhadap peraturan perundang-undangan yang berlaku.³⁵⁰

Dalam menjalankan kegiatan usaha, perusahaan harus memiliki etika bisnis agar tercipta persaingan usaha yang sehat dan juga agar kepentingan

³⁵⁰ Sambutan Ketua KNKG, Pedoman *Good Corporate Governance* Indonesia Tahun 2006, dikeluarkan oleh Komite Nasional Kebijakan *Governance*, hlm. 4.

stakeholders terpenuhi dengan baik. Hal ini merupakan bagian dari asas tanggung jawab yang terdapat dalam GCG. Perusahaan perlu menjalankan tanggung jawab terhadap masyarakat dan lingkungan apabila ingin kelangsungan bisnisnya dapat bertahan lama. Atas dasar itulah, timbul konsep *corporate social responsibility* (CSR).

Pada dasarnya, CSR adalah kewajiban perusahaan untuk memperhatikan dan menjalankan kegiatan usahanya sesuai dengan norma-norma dan kepentingan-kepentingan sosial dan lingkungan. Davis dan Blomstrom mengatakan bahwa ide CSR adalah segala keputusan perusahaan harus diambil, selain untuk kepentingan mereka sendiri, juga untuk melindungi dan meningkatkan kesejahteraan masyarakat pada umumnya.³⁵¹ Terobosan besar dalam konteks CSR dilakukan oleh John Elkington melalui konsep “3P” (*profit, people, and planet*) yang dituangkan dalam bukunya “*Cannibals with Forks, the Triple Bottom Line of Twentieth Century Business*”. Elkington berpendapat bahwa jika perusahaan ingin *sustainable*, maka perlu memperhatikan 3P, yakni bukan hanya memburu *profit*. Perusahaan juga harus memberikan kontribusi positif kepada masyarakat (*people*) dan ikut aktif dalam menjaga lingkungan (*planet*).

Menurut Jones, CSR harus dilakukan *beyond compliance to law*, artinya untuk tahap pertama, perusahaan harus dan wajib mematuhi hukum dan peraturan

³⁵¹ Davis, Keith and Blomstrom, Robert L., *Business and Society: Environment and Responsibility*, Japan: McGraw-Hill Kogakusha, Ltd., 1975, p. 6: “*The idea of social responsibility is that decision makers are obligated to take action which protect and improve the welfare of society as a whole along with their own interests*”.

yang berlaku, setelah itu baru melakukan hal-hal lain, baik kepada *stakeholders* maupun lingkungan, di luar yang diwajibkan oleh hukum dan peraturan. Pada kondisi demikian, baru dapat dikategorikan sebagai kegiatan CSR.³⁵² Jadi, jika perusahaan melakukan hal-hal yang telah diwajibkan dalam peraturan, seperti tidak mempekerjakan anak di bawah umur, membayar upah buruh sesuai dengan ketentuan, tidak melanggar izin usaha, dan sebagainya, hal tersebut belum termasuk CSR. Jika hal-hal tersebut telah dilakukan, dan kemudian perusahaan melakukan kegiatan-kegiatan secara sukarela untuk kepentingan masyarakat dan lingkungan, barulah perusahaan tersebut dapat dikatakan melakukan CSR.

CSR dilakukan sebagai perwujudan prinsip responsibilitas yang harus dilakukan perusahaan. Selain untuk kelangsungan bisnis perusahaan, hal ini dilakukan untuk pembangunan berkelanjutan (*sustainable development*). CSR harus dilakukan dengan tujuan untuk menyeimbangkan antara kondisi sosial, lingkungan, dan kemajuan pembangunan, demi terciptanya pembangunan berkelanjutan.

BUMN sebagai perusahaan milik negara yang memiliki pengaruh besar terhadap perkembangan perekonomian negara, dan secara langsung maupun tidak langsung, berpengaruh terhadap perkembangan kondisi masyarakat dan lingkungan, dalam melaksanakan kegiatannya harus mengacu pada prinsip GCG. Dengan demikian, BUMN harus menjalankan CSR sebagai tanggung jawab

³⁵² Jones, T.M., “*Corporate Social Responsibility Revisited, Redefined*” California Management Review, 22 (2), 59-67, 1980 dalam <http://www.cect-usakii.org/news.php?Ln=id&Mn=4&.4=1&Kd=38>. Diakses pada 10 Juni 2012, Pukul 12.30 WIB.

terhadap perkembangan masyarakat dan lingkungan.

CSR di BUMN telah diatur dalam ranah hukum positif, yaitu UU BUMN dan Peraturan Menteri BUMN. Hukum diperlukan dalam pengaturan CSR untuk memastikan BUMN menjalankan kewajiban sosial dan lingkungan. Menurut Lawrence M. Friedman, sistem hukum mempunyai tiga komponen utama, yaitu *legal structure*, *legal substance*, dan *legal culture*.³⁵³ Ketiga komponen tersebut saling menentukan dan saling mempengaruhi satu sama lain.

Tiga komponen tersebut dapat dijelaskan sebagai berikut:

1. *Legal structure* (struktur hukum), yaitu keseluruhan institusi hukum yang ada beserta aparatnya, mencakup antara lain: kepolisian dengan para polisinya, kejaksaan dengan para jaksanya, pengadilan dengan para hakimnya, dan lain-lain;
2. *Legal substance* (substansi hukum), yaitu keseluruhan aturan hukum, norma hukum, dan asas hukum, baik yang tertulis maupun yang tidak tertulis, termasuk putusan pengadilan; dan
3. *Legal culture* (budaya hukum), yaitu opini-opini, kepercayaan-kepercayaan (keyakinan-keyakinan), kebiasaan-kebiasaan, cara berpikir, dan cara bertindak, baik dari para penegak hukum maupun dari warga masyarakat, tentang hukum dan berbagai fenomena yang berkaitan dengan hukum.³⁵⁴

Ketiga unsur di atas berkaitan erat satu sama lain. Masing-masing dari ketiga unsur tersebut diperlukan untuk menegakkan hukum di suatu negara. Ketika substansi hukum telah dapat ditegakkan, maka akan tercipta kesejahteraan

³⁵³ Friedman, Lawrence M., *op.cit.*, p. 11-16.

³⁵⁴ Achmad Ali, *Menguak Teori Hukum (Leg Theory) dan Teori Peradilan (Judicial Prudence) Termasuk Interpretasi Undang-Undang (Legist Prudence)*, Jakarta: Kencana, 2009, hal. 204.

umum, karena kepastian hukum telah berjalan.

C. Kesimpulan

Program kemitraan dan bina lingkungan (PKBL) yang dilaksanakan BUMN dapat dikatakan sebagai bentuk tanggung jawab sosial BUMN. Program tersebut mengacu pada ketentuan UU BUMN dan Permen BUMN Nomor PER- 05/MBU/2007. Penulis meneliti PKBL sebagai perwujudan tanggung jawab sosial BUMN, dengan tujuan untuk mengetahui dan memahami dapat tidaknya pengaturan ketentuan mengenai program kemitraan dan bina lingkungan (PKBL) di BUMN dikualifikasikan sebagai tanggung jawab sosial. Selain itu, untuk mengetahui dan memahami hambatan-hambatan yang timbul dalam pelaksanaan program kemitraan dan bina lingkungan (PKBL) di BUMN.

bahwa pengaturan ketentuan mengenai PKBL di BUMN dalam Pasal 88 UU BUMN dan Permen BUMN Nomor PER-05/MBU/2007 dapat dikualifikasikan sebagai tanggung jawab sosial (*corporate sosial responsibility/CSK*) dari BUMN. Namun demikian, PKBL tersebut belum dilaksanakan secara sempurna sehingga belum dapat dikatakan sebagai CSR sepenuhnya. Hal ini disebabkan PKBL sebagai bentuk perwujudan tanggung jawab sosial dari BUMN hanya dilaksanakan terbatas sebagai tanggung jawab hukum untuk mematuhi peraturan perundang-undangan yang berlaku, bukan sebagai tanggung jawab etis dan filantropis.

DAFTAR PUSTAKA

A. Buku

- Achmad Ali, *Menguak Teori Hukum (Leg Theory) dan Teori Peradilan (Judicial Prudence) Termasuk Interpretasi Undang-Undang (Legist Prudence)*, Jakarta: Kencana, 2009.
- Davis, Keith and Blomstrom, Robert L., *Business and Society: Environment and Responsibility*, Japan: McGraw-Hill Kogakusha, Ltd., 1975, p. 6: “*The idea of social responsibility is that decision makers are obligated to take action which protect and improve the welfare of society as a whole along with their own interests*”.
- Elkington, John, *Cannibals with Forks, the Triple Bottom Line of 21st Century Business*, Oxford: Capstone Publishing Limited, 1997.
- Friedman, Lawrence M., *Legal System, a Social Science Perspective*, New York: Russell Sage Foundations, 1975.
- Frynas, Jędrzej George, *Beyond Corporate Social Responsibility: Oil Multinationals and Social Challenges*, New York Cambridge University Press, 2009.
- Herman Hidayat & Harry Z. Soeratin, *Peranan BUMN dalam Kerangka Otonomi Daerah*, Disampaikan pada Sosialisasi Peranan BUMN, Universitas Amir Hamzah, Medan, 2005.
- Ibrahim R, *Prospek BUMN dan Kepentingan Umum*, Bandung: Citra Aditya Bakti, 1997.
- Johannes Ibrahim dan Lindawati Sewu, *Hukum Bisnis Dalam Perspektif Manusia Modern*, Bandung: Refika Aditama, 2007.
- Lawrence, Anne T. & Webber, James, *Business and Society, Stakeholders, Ethics, Public Policy*, 13th edition, Singapore; McGraw-Hill, 2011, p. 47. “*Business, especially large corporations — whether by intention or accident, and whether for good or evil - play a major role in all that occurs in society. The power exerted by the world’s largest business organizations is obvious and enormous. This influence, termed corporate power, refers to the capability of corporations to influence government, the economy, and society, based on their organizational resources.*”
- Panji Anaraga, *BUMN, Swasta dan Koperasi*, Jakarta: Pustaka Jaya, 2002.
- Rawls, John, *A Theory of Justice: Teori Keadilan: Dasar-dasar Filsafat Politik untuk Mewujudkan Kesejahteraan Sosial dalam Negara*, Penerjemah: Uzain Fauzan dan Hem Prasetyo, Yogyakarta; Pustaka Pelajar, 2006.

B. Peraturan Perundang-undangan

- Penjelasan Umum UU Nomor 17 Tahun 2007 tentang Rencana Pembangunan Jangka Panjang Nasional Tahun 2005-2025.

Pasal 1 angka 1 UU Nomor 19 Tahun 2003 tentang Badan Usaha Milik Negara.

Pasal 2 ayat (1) UU Nomor 19 Tahun 2003 tentang Badan Usaha Milik Negara.

Pasal 1 angka 2 UU Nomor 19 Tahun 2003 tentang Badan Usaha Milik Negara.

Pasal 1 angka 4 UU Nomor 19 Tahun 2003 tentang Badan Usaha Milik Negara.

Pasal 1 angka 7 Peraturan Menteri BUMN Nomor PER-05/MBU/2007 tentang Program Kemitraan Badan Usaha Milik Negara dengan Usaha Kecil dan Program Bina Lingkungan.

Pasal 1 angka 8 Peraturan Menteri BUMN Nomor PER-05/MBU/2007 tentang Program Kemitraan Badan Usaha Milik Negara dengan Usaha Kecil dan Program Bina Lingkungan.

Garis-garis Besar Haluan Negara Tahun 1999-2004.

C. Jurnal dan Internet

Bowen dalam Carrol, Archie B., “*Corporate Social Responsibility, Evolution of a Definitional Construct*”, *Business and Society Journal*, Vol. 38, No. 3, International Association For Business and Society, September 1999.

Charolinda, “*Pengembangan Konsep Community Development Dalam Rangka Pelaksanaan Corporate Social Responsibility*”, *Jurnal Hukum dan Pembangunan*, Tahun ke-36, No. 1 Januari - Maret 2006.

Editorial “*Etika Bisnis Merupakan Tanggung Jawab Pelaku Usaha*”, *Jurnal Hukum Bisnis*, Vol. 24, No. 2, Tahun 2005.

Jones, T.M., “*Corporate Social Responsibility Revisited, Redefined*” *California Management Review*, 22 (2), 59-67, 1980 dalam [http://www. cect-usakii.org/news.php?Ln=id&Mn=4&.4=1&Kd=38](http://www.cect-usakii.org/news.php?Ln=id&Mn=4&.4=1&Kd=38). Diakses pada 10 Juni 2012, Pukul 12.30 WIB.

Sambutan Ketua KNKG, *Pedoman Good Corporate Governance Indonesia Tahun 2006*, dikeluarkan oleh Komite Nasional Kebijakan *Governance*.

FH UGM, *Peran BUMN Dalam Pemulihan Ekonomi*, <http://mhugm.wikidot.com/artikel:003>, Diakses pada 10 Juli 2012, Pukul 16.00 WIB.

<http://mhugm.wikidoi.com/artikel:003>, Diakses pada 10 Juli 2012, Pukul 16.00 WIB.

KONTRIBUSI INDUSTRI HALAL TERHADAP PERKEMBANGAN INDUSTRI RAMAH LINGKUNGAN DI INDONESIA

A. Hasan Ridwan
Ikhwan Aulia F
Ine Fauzia
Dadang Syaripudin

ABSTRAK

Semakin tingginya kepedulian masyarakat dunia, khususnya Indonesia, terhadap lingkungan telah mendorong mereka untuk lebih memperhatikan produk-produk yang dikonsumsi. Masyarakat mulai mempertanyakan bagaimana suatu produk dibuat, apakah ramah lingkungan atau tidak. Di samping itu, masyarakat Indonesia juga mulai meningkatkan kepedulian mereka untuk lebih bersikap agamis dengan menerapkan aspek-aspek syariah dalam kehidupan mereka, di antaranya adalah tingkat kehalalan produk yang mereka konsumsi.

Masalah halal dan haram tidak berhenti pada bahan baku yang digunakan, tetapi juga dalam proses produksinya. Begitu pula pada perluasan makna "*Thayyiban*" yang selama ini hanya diartikan "baik" bagi yang mengkonsumsinya, menjadi bagaimana bahan baku dari produk tersebut diambil dan diolah, sampai dengan didistribusikan kepada masyarakat untuk dinikmati. Makna *thayyib* ini yang kemudian dijadikan benang merah oleh peneliti, yang mencoba menjelaskan hubungan antara industri halal dan industri ramah lingkungan (*green industry*).

Untuk mendukung penelitian ini, tim peneliti menggunakan metode deskriptif-eksploratori dengan pendekatan juridis-normatif baik dari sisi hukum Syariah maupun hukum positif. Tujuannya adalah untuk menjelaskan lebih jauh hubungan antara industri halal dan industri ramah lingkungan, serta bagaimana peran keduanya untuk saling mendukung keberadaan dan kemajuan kedua bentuk industri tersebut.

Penelitian ini menunjukkan bahwa secara teoritis terdapat kesamaan prinsip ramah lingkungan dan halal dari perspektif hukum syariah dan hukum nasional. Penelitian ini diharapkan dapat memberikan masukan bagi para pembentuk kebijakan untuk mendorong pertumbuhan kedua industri tersebut serta memotivasi sebagian besar masyarakat muslim Indonesia dalam mendukung dan mengembangkan industri halal di Indonesia.

Keywords: industri halal dan industri ramah lingkungan.

A. Latar Belakang

Masyarakat dunia menyadari bahwa kerusakan lingkungan dan bencana alam yang terjadi akhir-akhir ini sebagian besar merupakan akibat dari perbuatan manusia

(*man-made disaster*).³⁵⁵ Melalui proses yang cukup panjang dan didukung oleh berbagai kerjasama, peraturan, kebijakan, dan pedoman baik di tingkat nasional maupun internasional, kesadaran tersebut telah mempercepat pertumbuhan kepedulian terhadap lingkungan. Kepedulian ini antara lain telah mendorong masyarakat untuk lebih selektif dalam memilih produk yang ramah lingkungan (*green consumerism*).³⁵⁶ Selain meningkatnya kesadaran terhadap lingkungan, terdapat geliat khususnya dalam masyarakat Indonesia untuk menerapkan kehidupan yang lebih syar'i, di antaranya dengan lebih mawas terhadap produk-produk halal. Tidak hanya pada permasalahan bahan baku dan produk akhir, akan tetapi juga mempertimbangkan proses produksi, sampai dengan distribusi. Dengan jumlah penduduk mayoritas muslim, tidak dapat dipungkiri bahwa industri halal memiliki potensi untuk berkembang pesat di Indonesia.

Terkait dengan permasalahan industri, tulisan ini didasarkan pada hipotesis adanya keterkaitan antara industri halal dengan industri ramah lingkungan. Masyarakat muslim diwajibkan untuk mengonsumsi produk yang bersifat “halal” dan “*thayyiban*”. Bertolak pada perluasan makna “*thayyib*” yang selama ini hanya diartikan “baik” bagi yang mengkonsumsinya, menjadi bagaimana bahan baku dari produk tersebut diambil dan diolah, sampai dengan didistribusikan kepada masyarakat untuk dinikmati. Makna *thayyib* tersebut menjadi benang merah antara industri halal dan industri ramah lingkungan (*green industry*). Hipotesis ini kemudian dikembangkan bahwa dengan berkembangnya industri halal secara langsung akan berpengaruh perkembangan industri ramah lingkungan di Indonesia.

B. Permasalahan lingkungan dan kesadaran lingkungan dalam hukum Islam

Kejadian-kejadian bencana alam sering tersangkut paut dengan ulah manusia, mulai dari rendahnya kesadaran manusia akan pentingnya menjaga lingkungan hidup serta pola konsumsi terhadap sumber daya alam baik yang terbaharui maupun tidak

³⁵⁵ Sebagaimana yang terjadi di Indonesia, berdasarkan data Badan Nasional Penanggulangan Bencana (BNPB) di tahun 2016, dari 2.342 peristiwa bencana hampir 70% diantaranya berupa banjir (766 peristiwa), longsor (612 peristiwa), gabungan keduanya (74 peristiwa), kebakaran hutan dan lahan (178 peristiwa); BCC Indonesia, *Jumlah bencana di Indonesia mencapai rekor pada 2016*, <<http://www.bbc.com/indonesia/indonesia-38456759>> [diakses pada 08 September 2017]

³⁵⁶ Berbagai kajian menunjukkan bagaimana kesadaran terhadap lingkungan telah mempengaruhi konsumen dalam memilih produk yang ramah lingkungan.

terbaharui. Dalam hal ini industri dianggap memiliki peran besar dalam kerusakan lingkungan. Demi memenuhi kebutuhan manusia, pelaku industri sering tidak mengindahkan dampak-dampak lingkungan yang diakibatkan mulai dari proses pengambilan bahan baku, pengolahan, sampai menjadi produk siap pakai atau siap konsumsi.³⁵⁷

Peran manusia, yang dalam Islam disebut Khalifah, sejatinya adalah sebagai makhluk yang didelegasikan Allah untuk memakmurkan bumi. Kontekstualisasi peran khalifah inilah yang menjadi langkah awal dalam memelihara lingkungan hidup. Oleh karena itu, konteks kekhalifahan manusia harus mampu memberikan keselarasan dunia dan akhirat. Karena manusia adalah makhluk sosial yang bersentuhan dengan makhluk lain disekitarnya.

Walaupun alam diciptakan untuk hidup manusia, namun bukan berarti manusia semena-mena dalam memperlakukan alam ini. Dalam interaksi dengan alam, manusia wajib memperhatikan rambu-rambu yang tertuang dalam Al-Qur'an dan Sunah. Prinsip *tauhid, amanah, islaah, rahmah, 'adalah, iqtishaad, ri'ayaah, hirasah. Hafadzah*, dan lain-lain merupakan prinsip-prinsip yang harus selalu menyemat pada diri manusia dalam berinteraksi dengan alam ini. Dalam konteks pemeliharaan lingkungan, Al-Qur'an (ar-Rum : 41) mengingatkan hambanya seabagai berikut:

“telah tampak kerusakan di darat dan laut disebabkan karena perbuatan tangan manusia, supaya Allah merasakan kepada mereka sebahagian dari akibat perbuatan mereka, agar mereka kembali (ke jalan yang benar)”

Dalam ayat ini diterangkan bahwa telah terjadi *fasaad* di daratan dan lautan. *Al-Fasaad* adalah segala bentuk pelanggaran atas sistem atau hukum yang dibuat Allah, yang diterjemahkan dengan “perusakan”. Perusakan itu bisa berupa pencemaran alam sehingga tidak layak lagi didiami, atau bahkan penghancuran alam sehingga tidak bisa

³⁵⁷ Dimulai dari revolusi Industri pertama di tahun 1800-1870, dimana pemanfaatan batu bara dan pembukaan lahan telah mempercepat kandungan CO₂ di atmosfer. Di samping itu, perkembangan industri agrikultur dan kesehatan telah meningkatkan pertumbuhan populasi manusia saat itu. Kondisi tersebut berlanjut pada revolusi industri kedua (1870-1910), Perang Dunia I dan II, era energi murah di tahun 1920-1925, sampai dengan perkembangan industri saat ini. Spencer Weart, *The Discovery of Global Warming: Timeline*, American Institute of Physics, <<https://history.aip.org/climate/timeline.htm>>[diakses pada 08 September 2017]

lagi dimanfaatkan. Di daratan, misalnya, hancurnya flora dan fauna, di laut seperti rusaknya biota laut. Juga termasuk *al-fasaad* adalah perampokan, perompakan, pembunuhan, dan sebagainya.

Seluruh langit dan bumi adalah satu sistem yang bersatu di bawah perintah Allah. Sebagaimana disebutkan dalam Al-Qur'an bahwa semua yang ada dalam sistem ini diberikan untuk kepentingan hidup manusia yang dilanjutkan dengan suatu peringatan spiritual untuk tidak menyekutukan-Nya dengan yang lain.

Sebagai Khalifah, manusia harus mengikuti dan mematuhi semua hukum Allah, termasuk tidak melakukan kerusakan terhadap sumber daya alam yang ada. Mereka juga harus bertanggung jawab terhadap keberlanjutan kehidupan di bumi ini. Bumi ditundukkan Allah untuk menjadi tempat kediaman manusia, akan tetapi, alih-alih bersyukur, manusia telah menjadi makhluk yang paling banyak merusak keseimbangan alam. Contoh yang merupakan peristiwa-peristiwa alam yang terjadi di tanah air karena ulah manusia adalah kebakaran hutan dan banjir.

Dengan ditunjuknya manusia sebagai Khalifah, disamping memperoleh hak untuk menggunakan apa yang ada di bumi, mereka juga memikul tanggung jawab yang berat dalam mengolahnya. Dari sini terlihat pandangan Islam bahwa bumi memang diperuntukkan bagi manusia. Namun demikian, manusia tidak boleh memperlakukan bumi semaunya sendiri. Hal ini ditunjukkan oleh kata-kata bumi (453 kali) yang lebih banyak disebutkan dalam Al-Qur'an daripada langit atau surga (320 kali). Hal ini memberi kesan kuat tentang kebaikan dan kesucian bumi. Debu dapat menggantikan air dalam bersuci. Nabi Muhammad saw, bersabda:

Bumi diciptakan untukku sebagai masjid dan sebagai alat untuk bersuci. (Riwayat Abu Dawud dan Ibnu Majah dari Abu Hurairah)

C. Prinsip Halal

Penerapan halal tidak terlepas dari sumber-sumber hukum Islam, yaitu Al-Quran dan As-Sunnah.

Q.S. al-Baqarah : 168 menyatakan bahwa :

“Hai sekalian manusia, makanlah yang halal lagi baik dari apa yang terdapat di bumi, dan janganlah kamu mengikuti langkah-langkah syaitan; karena Sesungguhnya syaitan itu adalah musuh yang nyata bagimu”.

Adapun al-Maidah 88 menyebutkan bahwa makanan merupakan rizki dari Allah SWT

“Dan makanlah makanan yang halal lagi baik dari apa yang Allah telah rezekikan kepadamu, dan bertakwalah kepada Allah yang kamu beriman kepada-Nya.”

Atas hal tersebut, setiap muslim diharapkan untuk bersyukur atas nikmat dan rizki tersebut, sebagaimana dinyatakan dalam

Q.S. Al-Baqarah 172

“Hai orang-orang yang beriman, makanlah di antara rezki yang baik-baik yang Kami berikan kepadamu dan bersyukurlah kepada Allah, jika benar-benar kepada-Nya kamu menyembah”.

Q.S. An-Nahl: 114

“Maka makanlah yang halal lagi baik dari rezki yang telah diberikan Allah kepadamu; dan syukurilah nikmat Allah, jika kamu hanya kepada-Nya saja menyembah”.

Serta bertaqwa kepada Allah SWT, sebagaimana dicantumkan dalam Al-Maidah 88

“Dan makanlah makanan yang halal lagi baik dari apa yang Allah telah rezekikan kepadamu, dan bertakwalah kepada Allah yang kamu beriman kepada-Nya.”

Dalam ayat lain terdapat larangan bagi manusia untuk mengikuti jejak langkah syaitan

Q.S. al-Baqarah 168

“Hai sekalian manusia, makanlah yang halal lagi baik dari apa yang terdapat di bumi, dan janganlah kamu mengikuti langkah-langkah syaitan; karena Sesungguhnya syaitan itu adalah musuh yang nyata bagimu”.

Q.S. al-maidah : 2

“Hai orang-orang yang beriman, Sesungguhnya (meminum) khamar, berjudi, (berkorban untuk) berhala, mengundi nasib dengan panah, adalah Termasuk perbuatan syaitan. Maka jauhilah perbuatan-perbuatan itu agar kamu mendapat keberuntungan”.

Serta tidak sekali-kali mengharamkan apa yang telah dihalalkan oleh Allah SWT, sebagaimana diatur dalam Q.S. Al-Maidah 87

“Hai orang-orang yang beriman, janganlah kamu haramkan apa-apa yang baik yang telah Allah halalkan bagi kamu, dan janganlah kamu melampaui batas. Sesungguhnya Allah tidak menyukai orang-orang yang melampaui batas”..

Namun selain halal, setiap muslim harus memperhatikan apa yang dikonsumsi tersebut hendaknya bersifat Tayyibah (baik). *Halalan thayyiban* dikenal berkaitan dengan perilaku dan kepribadian seorang muslim tentang cara hidup yang baik dan bersih. Sikap seperti itu berkaitan dengan makanan dan minuman yang harus halal dan bersih.³⁵⁸ Setidaknya terdapat empat ayat Al-Quran yang selalu menyandingkan lafaz *halalan* bersama-sama dengan *thayyiban*, yaitu Q.S. al-Baqarah : 168; al-Maidah: 88; al-Anfal: 69; al-nahl: 114.

Makna *tayyib* tersebut dibantu oleh sabda rasulullah bahwa seorang mukmin “Tidak boleh berlaku bahaya dan membahayakan”.³⁵⁹ Sesama mukmin haram hukumnya membahayakan mukmin lainnya, entah ia menjual, memberi atau menafkahi sesuatu yang haram dan berbahaya. Dalam hal ini makna (كُلُوا) di sini tidak hanya berarti makan atau memakan semata melainkan (كُلُوا) bisa ditafsirkan dengan makna lebih luas yaitu (كُلُوا) di sini artinya adalah mengkonsumsi, oleh sebab jika dimaknai hanya cukup memakan saja maka akan menyempitkan makna. Selain itu setelah lafaz (كُلُوا) diiringi lafaz makna yang memiliki sifat makna luas yaitu (فِي الْأَرْضِ) “Di muka Bumi”. Jadi (كُلُوا) maknanya tidak hanya makan atau memakan saja, akan tetapi bisa dimaknai mengkonsumsi sebab semua barang yang ada dimuka bumi sifatnya tidak hanya barang yang hanya bisa dimakan semata namun banyak barang yang bisa dinikmati, dan kesemuanya bersifat ke arah makna konsumsi.

Makna (طَيِّبًا) *Tayyiban* adalah bersih (*thahir*)³⁶⁰ lawan dari *khabitsan* atau jelek/menijikan, perkara yang baik adalah perkara yang secara akal dan fitrah

³⁵⁸Quraish Shihab, *Tafsir al-Misbah: Pesan, Kesan dan Keserasian al-Qur'an* (Jakarta : Lentera Hati, 2005), Vol. 3, h. 188-189.

³⁵⁹ Muhammad ‘Ali al-Shabuni, *Shafwah at-Tafasir* (Beirut: Dar al-Rasyad, 1976), Vol. 1, h. 114.

³⁶⁰ *Ibid.*, hlm. 2

dianggap baik. Oleh sebab itu, perkara halal itu bukan sekedar halal makanannya, tapi juga dari sumber bagaimana mendapatkannya pun harus halal. Kalau sumbernya haram seperti korupsi, mencuri, merampok dll, maka makanan yang dimakan meski awalnya halal, tetap haram, berakibat bagi pemakannya diancam akan disiksa di api neraka.

D. Peran Industri Halal dalam pembangunan industri ramah lingkungan di Indonesia

Dengan diterapkannya prinsip halal dan tayyiban tersebut dalam kehidupan umat muslim, diharapkan dapat mewujudkan kesalehan umat serta membantu menyelesaikan permasalahan-permasalahan yang dihadapi oleh umat muslim saat ini termasuk di dalamnya permasalahan lingkungan. Perilaku tersebut akan bersumber pada:³⁶¹

1. akar normatif yang berdimensi kehidupan duniawi dan ukhrawi sebagai suatu sistem holistik yang menjamin kesejahteraan lahiriah dan batiniah.
2. sikap dan berperilaku halal secara general untuk pemulihan krisis yang dirasakan langsung oleh masyarakat, sehingga nilai rahmat dan penghayatan akan kehadiran ajaran Islam dapat secara langsung dinikmati manfaatnya oleh umat.
3. keberlangsungan sikap dan berperilaku halal yang diselenggarakan dengan berpegang kepada prinsip amanah secara bertanggung jawab.
4. fleksibilitas dan transformasi nilai-nilai sikap dan berperilaku halal dari wacana kesalehan, wacana peribadatan menuju pemikiran pembangunan berdimensi sosial dalam rangka menopang keberlangsungan ibadah, da'wah, infrastruktur pendidikan dan ekonomi.

Dengan semakin meningkatnya kepekaan terhadap permasalahan lingkungan yang muncul, perluasan makna *tayyibah* dan *kulluu* tersebut akan berdampak positif terhadap gerakan industri ramah lingkungan (*green industry*) di Indonesia.

³⁶¹ Hasan Ridwan, et.al. *Hakikat Halal, Executive Summary Laporan Penelitian*, LP2M-UIN Sunan Gunung Djati Bandung, 2016, hlm. 19

Disahkannya Undang-Undang No. 33 Tahun 2014 tentang Jaminan Produk Halal pada tanggal 25 september 2014, menjadi dorongan untuk para pengusaha dan produsen untuk bergerak menuju industri halal. Berdasarkan undang-undang tersebut, di 2019 diharapkan seluruh produk yang beredar wajib memiliki sertifikat halal. Selain itu, sanksi akan diberlakukan bagi perusahaan yang sudah memenuhi kriteria untuk sertifikasi halal namun mengulur waktu untuk melakukan sertifikasi halal.

Undang-undang tersebut mengamanatkan untuk membentuk Badan Penyelenggara Jaminan Produk Halal yang bekerjasama dengan lembaga-lembaga terkait, termasuk lembaga pemerika halal (LPH) dan Majelis Ulama Indonesia. MUI sendiri selama ini menjadi lembaga yang mengeluarkan sertifikasi halal di Indonesia. Berdasarkan undang-undang tersebut, industri halal Indonesia meliputi; makanan, keuangan, pariwisata, kosmetik, pendidikan, pakaian, media, farmasi, kesehatan, termasuk di dalamnya kesenian dan budaya. Artinya, penerapan halal telah meluas, tidak hanya pada industri pangan saja namun dalam berbagai industri non-pangan.

Berdasarkan data statistik Lembaga Pengkajian Pangan Obat-obatan dan Kosmetika, dalam rentang tahun 2010 – 2015, terdapat 35.962 produk yang telah memiliki sertifikat halal, kurang dari 12% dari 309.115 jumlah produk yang terdaftar di BPOM yang diproduksi oleh 33.905 perusahaan.³⁶² Dari angka tersebut secara kasar, setiap perusahaan baru mendaftarkan 1 dari 9 produk yang mereka keluarkan.

Di bidang pariwisata, Kementerian Pariwisata bersama Dewan Syariah Nasional MUI telah menentukan kriteria pariwisata halal yang mencakup sembilan prinsip, yaitu berorientasi pada: kemaslahatan umat; berorientasi pada pencerahan, penyegaran dan ketenangan; menghindari kemusyrikan dan khurafat; menghindari maksiat; menjaga perilaku, etika dan nilai-nilai luhur kemanusiaan; menjaga amanah, keamanan dan kenyamanan; bersifat universal dan inklusif; menjaga kelestarian lingkungan; dan menghormati nilai-nilai sosial-budaya dan kearifan lokal. Prinsip-prinsip tersebut berbeda dengan asas-asas yang diangkat dalam Undang-Undang Jaminan Produk

³⁶²LPPOM MUI, *Statistik Sertifikasi Halal Indonesia*, <http://www.halalmui.org/mui14/index.php/main/go_to_section/59/1368/page/1> [diakses pada 08 September 2017]

Halal yang mencantumkan enam asas, yaitu asas perlindungan, keadilan, kepastian hukum, akuntabilitas dan transparansi, efektifitas dan efisiensi, serta profesionalitas.

E. Kesimpulan

Dalam penafsiran ayat-ayat al-quran, terdapat keterkaitan antara pola konsumsi manusia dengan kemaslahatan umat manusia baik di dunia dan di akhirat. Ketaatan umat untuk selalu mengkonsumsi barang yang halal dan baik akan membantu permasalahan-permasalahan yang dihadapi saat ini, termasuk di dalamnya krisis lingkungan, yang tidak lepas dari pola konsumsi manusia.

Terdapat tafsir yang memperluas pemahaman atas *halal*, *tayyib*, dan *kullu*. Hal tersebut telah diterapkan dalam berbagai industri di Indonesia, dibantu dengan dikeluarkannya Undang-Undang Nomor 33 Tahun 2014 tentang Jaminan Produk Halal. Namun prinsip-prinsip dan proses penqkajian produk halal berdasarkan undang-undang tersebut belum menunjukkan adanya kaitan antara produk halal dan industri ramah lingkungan.

DAFTAR PUSTAKA

- BCC Indonesia, *Jumlah bencana di Indonesia mencapai rekor pada 2016*, <<http://www.bbc.com/indonesia/indonesia-38456759>> [diakses pada 08 September 2017]
- Hasan Ridwan, et.al. *Hakikat Halal, Executive Summary Laporan Penelitian*, (Bandung: LP2M-UIN Sunan Gunung Djati Bandung, 2016)
- LPPOM MUI, *Statistik Sertifikasi Halal Indonesia*, <http://www.halalmui.org/mui14/index.php/main/go_to_section/59/1368/page/1> [diakses pada 08 September 2017]
- Muhammad ‘Ali al-Shabuni, *Shafwah at-Tafasir* (Beirut: Dar al-Rasyad, 1976), Vol. 1.
- Quraish Shihab, *Tafsir al-Misbah: Pesan, Kesan dan Keserasian al-Qur’an* (Jakarta: Lentara Hati, 2005), Vol. 3.

Spencer Weart, *The Discovery of Global Warming: Timeline*, American Institute of Physics, <<https://history.aip.org/climate/timeline.htm>>[diakses pada 08 September 2017]

Undang-undang Nomor 33 Tahun 2014 tentang Jaminan Produk Halal

BUDAYA HUKUM ADAT SASI DALAM PERLINDUNGAN TERHADAP PENGELOLAAN SUMBER DAYA ALAM DI MALUKU

Renaldo.R. Titarsole

Johanis.S.F. Peilow

ABSTRAK

Budaya Perlindungan dan pengelolaan sumber daya alam bagi masyarakat adat di Maluku dikenal dengan nama "sasi". *Sasi* merupakan hasil titah (keputusan) raja dan mendapat kesepakatan seluruh warga yang tentunya mengikat seluruh warga, dan ada sanksi jika warga mencoba untuk melanggar. Selama ini *sasi* bisa berjalan baik karena adanya kelompok orang yang menjaga kesepakatan *sasi* (*kewang*) dan ada keyakinan dalam masyarakat jika kesepakatan tersebut dilanggar, maka akan menimbulkan *kualat* (dampak buruk) bagi yang melanggar *sasi*.

Kedudukan hukum adat *sasi* terhadap hukum positif di Indonesia sangat berkaitan dengan persoalan lingkungan hidup, karena secara tidak langsung hukum itu dapat memberikan perlindungan terhadap sumberdaya alam yang ada guna menjaga kelestariannya..

Namun hingga kini, Sasi sebagai bagian dari kebudayaan masyarakat adat di Maluku sudah mengalami pergeseran dalam praktik-praktik kemasyarakatan. Tugas untuk mendisiplinkan kewenangan atas sumber daya alam dan wilayah sudah muncul benih-benih apatisme. Beberapa faktor yang dapat mempengaruhi pergeseran terhadap budaya sasi adalah faktor transmigrasi penduduk secara besar-besaran, dan ekspansi korporasi (perusahaan) secara besar-besaran di sektor kelautan.

Kata kunci : hukum adat sasi, Perlindungan, dan pengelolaan sumber daya alam

A. PENDAHULUAN

Kekayaan sumberdaya alam Indonesia yang besar merupakan karunia Tuhan Yang Maha Kuasa yang patut disyukuri sehingga pelaksanaan pengelolaannya haruslah dapat dimanfaatkan sebesar-besarnya bagi kemakmuran rakyat dan juga kelestariannya. Dengan demikian maka pengelolaan sumberdaya alam harus dilakukan secara optimal dan berkelanjutan dengan tidak melampaui daya dukung wilayah,

sehingga tidak mengakibatkan kerusakan lingkungan hidup, dan pemanfaatannya dapat diselenggarakan dalam jangka panjang

Kekayaan pengetahuan masyarakat lokal di Indonesia sudah berkembang dalam jangka waktu yang panjang sejalan dengan perkembangan peradaban manusia. Proses perkembangan tersebut memunculkan banyak pengetahuan dan tata nilai tradisional yang dihasilkan dari proses adaptasi dengan lingkungannya. Sesuai dengan kebutuhan dasar manusia, salah satu bentuk pengetahuan tradisional yang berkembang adalah pengetahuan dalam pemanfaatan lahan, baik sebagai tempat tinggal maupun tempat untuk mencari atau memproduksi bahan makanannya. Kondisi tanah air Indonesia yang menghasilkan alam dengan keanekaragaman ekosistem beserta sumberdaya alam, melahirkan manusia Indonesia yang akrab dengan alam, seperti pola pertanian (waktu tanam, waktu menuai dan memungut hasil), menangkap ikan ke laut, dan lainnya. Manusia Indonesia menanggapi alam sebagai guru pemberi petunjuk gaya hidup masyarakat, yang terlahir dalam bentuk kebiasaan alami yang dituangkan menjadi adat kehidupan yang berorientasi pada sikap alam terkembang menjadi guru. Kearifan tradisional merupakan salah satu warisan budaya yang ada di masyarakat (tradisional) dan secara turun-menurun dilaksanakan oleh masyarakat yang bersangkutan. Kearifan tradisional tersebut umumnya berisi ajaran untuk memelihara dan memanfaatkan sumberdaya alam (hutan, tanah, dan air) secara berkelanjutan. Dari sisi lingkungan hidup keberadaan kearifan tradisional sangat menguntungkan karena secara langsung ataupun tidak langsung sangat membantu dalam memelihara lingkungan serta mencegah terjadinya kerusakan lingkungan. Masyarakat maluku memiliki kearifan tradisional dalam pengelolaan sumber daya alam yang berbasis lingkungan. Salah satu bentuk kearifan lokal tersebut adalah budaya Hukum sasi yang dilaksanakan di negeri-negeri di Maluku. Budaya sasi yang masih terpelihara hingga saat ini adalah salah satu wujud nyata kearifan lokal masyarakat dalam pengelolaan sumberdaya alam berbasis lingkungan, namun dalam perkembangannya terjadi pergeseran terhadap budaya hukum sasi ini yang mengatur pengelolaan sumber daya alam baik di laut maupun di darat hingga saatnya di panen (buka Sasi).

B. IDENTIFIKASI MASALAH

Dalam realitas yang terjadi, selain aturan hukum positif yang mengatur pelestarian sumberdaya alam pesisir laut, dan Darat, ditemukan juga aturan hukum adat. Hukum adat yang masih hidup dan berkembang dalam masyarakat adat juga mengatur sistem pengelolaan dan pemanfaatan sumberdaya alam di wilayah-wilayah pesisir, perairan laut dan Darat. Jika dicermati ternyata masyarakat adat di Maluku, memiliki cara dalam melestarikan dan mengelola potensi kelautan dan darat dengan sistem tradisional yang dikenal dengan hukum sasi, maka tampak bahwa hukum adat sasi sebagai tradisi adat yang sudah berlangsung secara turun temurun dan dihormati oleh masyarakat adat. Di samping itu terjadi masalah-masalah yang berkaitan dengan sasi sehingga, sasi mengalami pergeseran, karena hilangnya tingkat kesadaran dari masyarakat. Berdasarkan penjelasan di atas, maka masalah yang diangkat dalam penulisan ini adalah

1. Bagaimana pengaturan hukum Sasi Dalam Perlindungan Terhadap Pengelolaan Sumber Daya Alam Di Maluku?
2. Eksistensi Hukum Sasi dalam perlindungan terhadap pengelolaan sumber daya alam ?

C. TUJUAN PENULISAN

Adapun tujuan dari diadakannya penulisan ini adalah untuk mengetahui :

1. Pengaturan hukum adat sasi di Maluku.
2. Upaya masyarakat dalam mempertahankan dan menaati hukum adat sasi
3. Eksistensi hukum adat sasi di Maluku

D. METODE PENELITIAN

Objek dari penelitian ini adalah Budaya Hukum Sasi Dalam Pengelolaan Sumber Daya Alam. Metode yang digunakan adalah yuridis normatif dengan spesifikasi penelitian deskriptif analitis. Sumber bahan hukum yang digunakan adalah bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder, bahan hukum ini di kumpulkan melalui studi pustaka. Setelah mendapatkan bahan hukum kemudian bahan hukum tersebut disusun secara sistematis yang kemudian di analisis secara kualitatif

E. PEMBAHASAN

1. Tinjauan terhadap Hukum Sasi

a. Sasi

Sasi H. Maisuku, sebagaimana yang dikutip oleh JE. Lokollo (1988:18) mengemukakan bahwa dari Bundel XXIV halaman 293, perihal 'Het Recht van sasi in De Molukken', dapat diketahui bahwa aturan sasi dengan beberapa perbedaan bentuk pada beberapa tempat, terdapat pada pulau-pulau Buru, Seram, Ambon dan Lease, pulau-pulau Watubela, kepulauan Kei dan Aru, kepulauan di barat daya Maluku dan kepulauan Tenggara Maluku serta di pulau Halmahera. Bagi masyarakat maluku sasi berfungsi sebagai perlindungan terhadap lingkungan, tanaman, dan hewan, baik yang ada di darat maupun yang ada di laut dari ancaman eksploitasi berlebihan. Bailey dan Zerner (1992) mengatakan bahwa sasi berasal dari kata “saksi” (witness) yang berarti larangan terhadap panen, penangkapan, atau pengambilan tanpa izin terhadap sumberdaya tertentu yang secara subsisten atau ekonomis bermanfaat bagi masyarakat. Sebagai pranata yang sudah berlaku umum di Maluku, sasi sudah ada sejak dahulu kala. Namun demikian, tidak jelas sejak kapan sasi tersebut mulai dikenal, karena data dan informasi yang autentik tentang hal itu tidak ditemukan. Menurut cerita masyarakat khususnya di Haruku, pranata ini diperkirakan telah dikenal sejak tahun 1600. Mengenai pengertian sasi itu sendiri, secara harfiah berarti larangan. Suatu benda atau barang disasi berarti benda tersebut dilarang diganggu (dirusak atau diambil). Secara umum sasi merupakan ketentuan hukum tentang larangan memasuki, mengambil atau melakukan sesuatu dalam suatu kawasan tertentu dan dalam jangka waktu tertentu pula.

b. Peranan Sasi

Begitu pentingnya sasi dalam perlindungan sumberdaya alam dan lingkungan, maka sasi selalu dibicarakan dan didiskusikan dalam berbagai pertemuan tentang lingkungan hidup. Peranan sasi adalah sebagai wadah pengamanan terhadap sumberdaya alam dan lingkungan, mendidik dan membentuk sikap serta perilaku

masyarakat. Sasi merupakan upaya untuk memelihara tata krama hidup bermasyarakat termasuk upaya pemerataan dan pembagian pendapatan dari sumberdaya alam kepada seluruh masyarakat.

Oleh karena itu sasi mempunyai peran sebagai nilai budaya masyarakat, sehingga perlu dijaga kelestariannya. Selain itu kelembagaan sasi juga memiliki peran untuk memberikan kesempatan kepada makhluk hidup (sumberdaya alam) tertentu untuk memperbaharui dirinya dan berkembang biak, memelihara mutu dan memperbanyak populasi sumberdaya alam tersebut. Menurut Kissya (1993), sasi pada hakekatnya merupakan suatu upaya untuk memelihara tatakrma hidup bermasyarakat, termasuk upaya ke arah pemerataan pembagian atau pendapatan dari hasil sumberdaya alam sekitar kepada seluruh warga atau penduduk setempat.

Untuk itu keberadaan sasi sangat membantu masyarakat untuk mengelola dan memanfaatkan sumberdaya yang ada di wilayah pesisir maupun di darat (Hutan) secara optimal agar dapat meningkatkan kesejahteraan masyarakat di wilayah. Pawarti (2012) menegaskan bahwa pelestarian lingkungan hidup sebagai upaya untuk menciptakan kondisi lingkungan alam yang mencukupi kuantitas dan kualitas bagi generasi yang akan datang dengan melibatkan banyak pihak termasuk masyarakat adat yang ada sejak dahulu dan memiliki kekhasan sikap dan budaya. Berbagai pihak yang terlibat pada dasarnya memiliki tujuan yaitu tercapainya keseimbangan ekonomi, sosial, dan ekologi.

c. Jenis-jenis Sasi Jenis sasi yang berlaku di Maluku, antara lain:

1. **Sasi Umum**, adalah sasi yang diterapkan oleh seluruh warga desa. Sasi umum terbagi atas 2, yaitu:

a. Sasi Air, terdiri dari :

1) **Sasi Laut**, adalah sasi yang meliputi kawasan pantai dan laut yang termasuk pertuanan desa. Hal ini berarti segala kandungan laut yang dianggap penting oleh masyarakat setempat, tergantung pada nilai ekonomis hasil laut tersebut. Yang mula-mula diatur oleh sasi adalah khusus ikan. Inipun meliputi jenis ikan tertentu yang biasanya bergerak berpindah-pindah secara berkelompok seperti ikan Lompa. Bila satu kelompok telah memasuki satu labuhan maka masyarakat dilarang untuk

menangkapnya. Sejak saat itu sasi mulai berlaku. Contoh sasi laut, seperti: bialola (sejenis kerang), rumput laut, mutiara, dan ikan.

2) **Sasi sungai/kali**, adalah Sasi yang mengatur mengenai hal-hal yang tidak boleh dilakukan dikali. Misalnya pada saat ikan Lompa sudah masuk ke kali, masyarakat dilarang untuk mengganggu atau menangkapnya. Masyarakat dilarang mencuci bahan dapur dikali, orang laki-laki dilarang mandi bercampur dengan orang perempuan, dilarang mencuci pakaian atau bahan cucian apapun melewati tempat mengambil air minum, perahu bermotor atau jenis Speed Boat yang masuk ke kali tidak boleh menghidupkan mesinnya, pohon kayu di tepi kali di sekitar lokasi sasi tidak boleh ditebang kecuali pohon sagu. Contoh sasi sungai/ kali, seperti: ikan Lompa di pulau Haruku.

b. Sasi darat, terdiri dari:

1) **Sasi Hutan**, adalah sasi yang meliputi berbagai macam benda yang ada didaratan. Biasanya yang di sasi adalah tanaman, baik yang ditanam orang ataupun yang tumbuh sendiri. Tanamantanaman tersebut adalah tanaman perkebunan yang memenuhi kebutuhan sehari-hari. Contoh sasi hutan, seperti: kelapa, pala, buah-buahan, rotan, damar dan cengkeh.

2) **Sasi Binatang**, adalah sasi binatang tertentu dilokasi hutannya dilindungi dan diatur penangkapannya sesuai dengan kebutuhan masyarakat setempat. Misalnya: Dapat kita jumpai di negeri (desa) Titawai adanya sasi untuk melindungi binatang/hewan kusu (kus-kus). Binatang ini sekarang sudah mulai langka sehubungan dengan pembabatan hutan untuk membuat kebun atau penebangan kayu untuk berbagai kebutuhan pembangunan. Seperti diketahui, binatang atau hewan “kusu” ini hidup di pepohonan tertentu yang sekaligus yang merupakan sumber makanannya seperti pohon kenari, pohon gondal, pohon beringin, pohon Lenggua, dan lainnya.

3. **Sasi Pribadi**, adalah sasi yang diberlakukan oleh seseorang kepada sesuatu yang sudah menjadi miliknya dan dilaporkan kepada pemerintah desa. Sasi pribadi ini hanya berlaku untuk sasi hutan.

4. **Sasi Agama**, adalah sasi yang ditetapkan oleh pembuka agama. Sasi ini juga disebut sasi rohani atau sasi kepercayaan karena berdasarkan kepada kepercayaan. Hal ini

berkaitan dengan kepercayaan atau agama asli yang hidup dalam masyarakat ketika mereka belum menganut agama resmi seperti Islam dan Kristen. Sasi kepercayaan erat kaitannya dengan kepercayaan masyarakat terhadap kekuatan roh-roh leluhur, dan kekuatan alam semesta di masa di masa lampau. Beberapa bentuk nyata dan sasi ini adalah sasi atas labuhan (lautan) yang dilakukan dalam masa 1-2 bulan. Semula masa sasi laut yang dijadikan sebagai pertuanan dinyatakan tertutup oleh karena ada orang mati tenggelam disekitarnya. Demikian pula bila ada orang yang jatuh dari pohon atau meninggal di hutan maka daerah sekitar hutan dinyatakan oleh sasi dalam waktu 1-2 bulan juga. Masyarakat percaya bila terjadi kecelakaan di laut atau di hutan maka untuk sementara waktu roh-roh orang yang meninggal sedang berkeliaran mencari tempat tinggal sehingga itu untuk sementara jangan ada orang yang masih hidup menuju kesana karena nanti dapat celaka atau gangguan lainnya.

5. **Sasi Negeri/kampong**, adalah larangan yang mengatur tentang kehidupan bermasyarakat antara sesama di dalam desa. Seperti dilarang membuat ribut di malam minggu dan bila ingin membuat acara di malam hari berupa pesta dan lain-lain harus mendapat izin dari saniri negeri. Pada hari minggu orang dilarang ke laut atau ke hutan kecuali ada keperluan penting, tetapi harus mendapat izin dari kewang. Orang dilarang menjemur atap atau membakar rumput, tempurung, dan lain-lain di jalan raya dan menjemur pakaian diatas pagar. Orang perempuan dilarang memanjat pohon dengan pakaian yang tidak pantas, dan sewaktu pulang dari kali dilarang memakai kain sebatas dada. Orang laki-laki dilarang memakai kain sarung di siang hari dan tidak boleh memakai celana dalam atau sehelai handuk dan berjalan di jalan raya.

6. **Sasi Babaliang**, adalah suatu bentuk dari sasi negeri demi peningkatan kesejahteraan anak-anak negeri. Residen Riedel dalam tahun 1880 – 1883 berusaha keras menghapuskan sasi Babaliang tanpa suatu alasan yang jelas. Riedel antara lain melarang dilaksanakannya sasi Babaliang, melarang adanya jabatan kepala kewang, melarang diberlakunya reglement kewang. Jenis sasi seperti ini hanya terdapat di pulau Ambon dan dilaksanakan di negeri-negeri di pulau tersebut dengan cara berbeda-beda. Sasi Babaliang dapat diuraikan sebagai berikut: jumlah anak negeri (yang mempunyai uang) diberikan hak untuk secara bersama-sama selama waktu 1 tahun membeli hasil-

hasil dari dusun-dusun yang dikenakan sasi. Pembelian hasil-hasil dusun yang dikenakan sasi itu pembelian melalui negeri. Dusun-dusun yang hendak dikenakan sasi dan dusun-dusun yang tidak kena sasi telah ditentukan sebelumnya dalam rapat saniri negeri. Tim pembeli juga telah ditentukan dan berada dibawah pengawasan polisi. Polisi dan tim pembeli mempunyai wewenang yang sama dengan kawang dan anak-anak kawang untuk memeriksa apakah dusun selalu berada dalam keadaan bersih dan dapat mengenakan denda bagi pelanggaran sasi.

2. Eksistensi Hukum sasi Dalam Pengelolaan Sumber daya alam

a. Sasi Laut

Pemberlakuan sasi laut dalam pengelolaan dan pemanfaatan sumber daya laut pada dasarnya bertujuan untuk menjaga agar kelestarian sumber daya laut terutama lola, udang dan teripang tidak terganggu oleh kegiatan eksploitasi yang dilakukan masyarakat secara terus menerus, yang akhirnya justru menjadikan masyarakat kesulitan sendiri untuk memperoleh penghasilan dari hasil laut. Sasi sendiri diartikan sebagai aturan atau norma-norma yang diberlakukan untuk mengatur kapan waktu panen ikan bisa dilaksanakan. Aturan ini dibuat berdasarkan pengetahuan lokal yang siklus perkembangan ikan, sehingga setelah jangka waktu tertentu kegiatan panen ikan akan dapat memberikan hasil yang baik bagi ekonomi masyarakat. Pemberlakuan sasi tidak untuk semua jenis ikan yang ada, tetapi hanya untuk jenis tertentu saja yaitu udang, lola dan teripang. Sedangkan untuk jenis ikan lainnya dapat dikelola dan dimanfaatkan oleh masyarakat kapanpun mereka inginkan.

Dengan demikian, warga masyarakat dapat memanfaatkan sumber daya laut untuk berbagai kebutuhan baik untuk konsumsi maupun untuk dijual, misalnya sasi laut di negeri Adaut dan Negeri haruku.

Bagi masyarakat tanimbar desa Adaut ketaatan untuk mengikuti aturan sasi ini merupakan suatu keharusan dan kesadaran bahwa aturan tersebut adalah untuk menjaga agar ketersediaan sumber daya laut tetap terjaga dengan baik, sehingga akan memberikan keuntungan bukan hanya untuk kebutuhan masyarakat saat ini tetapi juga bagi kehidupan generasi berikutnya. Artinya dengan diberlakukannya sasi dalam

pengelolaan udang, teripang dan lola dapat menjaga keseimbangan dan kesinambungan ketersediaan sumber daya laut tersebut. Dalam aturan sasi dibuat oleh pemerintah desa, lembaga Adat dan Gereja disebutkan bahwa pengelolaan/panen udang, lola dan teripang hanya dapat dilakukan 1 kali dalam 3 tahun. Di luar waktu tersebut, masyarakat tidak dibolehkan untuk mengambil/memanen ketiga jenis ikan tersebut. Setelah waktu tiga tahun, maka pihak kepala desa, tokoh adat dan gereja akan mengumumkan kepada masyarakat bahwa sudah tiba waktunya untuk “buka sasi” (waktu panen ikan). Buka sasi ini biasanya dilaksanakan selama satu bulan penuh antara bulan April dan bulan Mei. Waktu ini dipilih berkaitan dengan musim dimana ombak lebih tenang dibandingkan dengan bulan-bulan yang lainnya.

Selama satu bulan pelaksanaan “buka sasi” ini, masyarakat akan meninggalkan pekerjaan lainnya seperti pertanian dan perkebunan, dan semuanya fokus untuk melakukan kegiatan penangkapan udang, lola dan teripang. Hasil yang didapatkan selama satu bulan tersebut juga bervariasi, mulai dari Rp.5.000.000 per keluarga sampai dengan Rp.25.000.000 per keluarga. Namun bila dirata-ratakan menurut informan setiap keluarga di desa Adaut bisa memperoleh hasil sekitar Rp.10.000.000. Hal ini tentunya sangat membantu bagi ekonomi masyarakat karena dengan adanya sasi tersebut sepertinya ada tabungan yang sewaktu-waktu dapat diambil.

Selain pengelolaan berdasarkan sasi tersebut, pengelolaan udang, teripang dan lola juga bisa dilakukan oleh orang lain dengan cara mengontrak laut pada lokasi tertentu yang disepakati. Kesepakatan kontrak ini dilakukan antara pihak yang akan mengontrak dengan kepala desa. Meskipun kepala desa sebagai pemegang hak untuk membuat keputusan kontrak, namun besarnya biaya kontrak dan penentuan batasbatas lokasi laut yang dapat dikontrakkan adalah merupakan hasil musyawarah masyarakat melalui BPD(Badan Permusyawaratan Desa),dimana anggotanya terdiri dari perwakilan masing-masing “soa” (marga) yang terdapat di Adaut. Setelah kesepakatan diperoleh barulah kepala desa dapat membuat MOU dengan pihak yang akan mengontrak tersebut. Biasanya kontrak laut dilaksanakan selama jangka waktu satu minggu dan dapat diperpanjang bila lokasi tersebut masih dianggap potensial oleh pengontrak. Besarnya kontrak laut (yang pernah dilaksanakan) adalah Rp.20.000.000

per minggu. Dana yang diperoleh dari hasil kontrak laut tersebut sebagian dimanfaatkan untuk pembiayaan pembangunan desa (sesuai kebutuhan) atau pembelian sarana kantor desa dan sebagian dibagi kepada setiap soa yang ada di Adaut.

Begitupun juga dengan masyarakat negeri Haruku ketaatan untuk mengikuti aturan sasi ini merupakan suatu keharusan dan kesadaran bahwa aturan tersebut adalah untuk menjaga agar ketersediaan sumber daya laut tetap terjaga dengan baik, sehingga akan memberikan keuntungan bukan hanya untuk kebutuhan masyarakat saat ini tetapi juga bagi kehidupan generasi berikutnya. Di negeri Haruku, untuk sasi laut ada larangan-larangan yang harus di taati oleh masyarakat yaitu :

1. adanya Larangan menangkap dan mengambil ikan jenis tertentu seperti ikan lompia dan ikan make juga jenis ikan lainnya menggunakan alat tangkap seperti jaring pukat atau trawl, untuk menangkap ikan harus menggunakan alat sederhana.
2. Larangan menangkap ikan dalam batas wilayah yang telah di sasi.
3. Larangan menangkap ikan dengan menggunakan racun atau bahan kimia peledak lainnya yang dapat merusak kelestarian habitat laut dan terumbu karang.
4. Larangan merusak terumbu karang dan biota laut lainnya, seperti mengambil akar bahar, bunga karang, dan biota laut lainnya di dalam areal wilayah petuanan negeri yang dilarang.
5. Larangan menebang atau memotong, mengambil serta merusak hutan bakau serta tanaman di sekitar wilayah pesisir di dalam wilayah pertuanan negri, dilarang merusak hutan bakau karena dapat mengakibatkan pengikisan garis pantai dan tempat tumbuh ikan menjadi tidak ada.
6. Larangan mengotori daerah pesisir, muara kali atau sungai dan lautan dengan cara membuang sampah dan lain sebagainya. Dengan mengotori daerah pesisir, muara kali atau sungai dan lautan dapat mengakibatkan sumberdaya alam laut menjadi punah.
7. Larangan mengambil ikan lompia di kali/sungai maupun jika terlihat di pesisir pada saat dinyatakan mulai penutupan sasi dan ikan lompia masih berumur 2-3

bulan dibatas wilayah sasi yang telah ditentukan kewang dan boleh diambil ketika panen (pembukaan sasi) berumur 7 bulan.

b. sasi darat (hutan)

Sasi ditandai dengan upacara tutup sasi yakni pernyataan bahwa larangan itu mulai berlaku dengan memberikan tanda sasi yaitu berupa kayu yang diikat dengan pucuk daun kelapa muda dan tanaman pada batas areal terlarang, dan pada akhirnya diadakan upacara buka sasi dengan mengangkat tanda sasi tadi dengan upacara adat sebagai tanda larangan itu tidak berlaku lagi. Setelah sesudah upacara itu, barulah si pemilik dapat mengambil hasilnya yang sudah matang. Upacara tutup dan buka sasi ada 2 macam, yaitu :

1. Upacara tutup dan buka menurut adat.

Pelaksanaan upacara tutup sasi dapat dikemukakan sebagai berikut, biasanya 1 atau 2 hari menjelang upacara, telah ada pemberitahuan yang dilakukan oleh kepala kewang dan anak-anak kewang kepada seluruh masyarakat. Dengan demikian masing-masing orang atau keluarga telah mempersiapkan kebutuhannya selama masa tutup sasi itu.

1.1 Upacara tutup sasi.

Pada malam yang telah ditentukan maka kepala kewang atau kewang besar yang dibantu oleh anak-anak kewang berpencar keseluruh pelosok desa atau kampung. Mula-mula teon atau nama asli negeri di tabaos (diteriaki). Anak-anak kewang langsung membunyikan tahuri atau meniup kerang memperdengarkan suatu suara yang syahdu namun mengandung mistis. Kepala kewang berteriak si lo ooo artinya sasi... kemudian anak-anak kewang menjawab mese eee ooo yang artinya tetap. Sejak malam itu sasi atas dusun-dusun dimulai dimana seluruh tatanaman yang ada di dalam dusun atau lahan dinyatakan dilarang atau dipetik. Saat itu pula kewang dan anakanak kewang mulai menjalankan tugas sebagai pengawas hutan. Hutan dan laut dinyatakan tertutup. Biasanya sasi berlangsung selama 3 (tiga) bulan. Selama sasi suasana disekitar hutan, kebun atau labuhan (laut) harus dijaga agar tetap hening. Penduduk boleh pergi ketempattempat tersebut tetapi semuanya harus berjalan

dengan tenang dan makanan yang diambil harus tidak berlebihan. Untuk buah-buahan yang sementara kena sasi misalnya walaupun buah tersebut telah jatuh ditanah, orang tidak boleh mengambilnya. Untuk menangkap ikan, alat tangkap yang dipakai harus sederhana misalnya kail sehingga tangkapan tidaklah banyak. Menangkap ikan dengan jaring sama sekali tidak diperkenankan. Jika masa tutup sasi masih berlangsung dan karena keadaan mendesak misalnya ada keluarga yang terpaksa harus mengambil sesuatu tanaman di hutan atau dusunnya (misalnya kelapa) maka yang bersangkutan harus datang minta izin dari kepala kewanang. Hari-hari khusus untuk hal yang demikian itu biasanya jatuh pada hari Selasa dan Jumat malam. Bila di setujui, ketika pemilik hendak memetik kelapa tersebut harus diawasi oleh anak kewanang.

1.2. Upacara buka sasi.

Upacara buka sasi dilaksanakan dalam rumah baileu atau rumah adat dengan melantunkan kapata-kapata (nyanyian adat) yang semuanya bermuara pada pemujaan kepada penguasa langit dan bumi (upu lanite). Menjelang masa buka sasi maka pada malam hari menjelang pagi kewanang, anak-anak kewanang dan perangkat pejabat negeri mengadakan pertemuan. Setelah hari yang disepakati tiba, maka kewanang dan anak-anak kewanang berjalan mengelilingi negeri sambil berteriak memanggil nama teon atau nama asli negeri Tahuri ditiup kembali dan kewanang meneriaki kata pua silo teas toto mullalo amun hutum yang artinya sasi kini terbuka. Jangan potong atau petik buah-buahan yang masih muda (belum layak dipetik), bersihkan pohon dan daun dari seluruh dusun. Ketika masyarakat mendengar teriakan itu bagi mereka adalah tanda suka cita karena besok mulai penen hasil sasi. Sebagai tanda ucapan terima kasih kepada pemerintah dan tokoh agama maka biasanya masing-masing keluarga akan membawa sedikit hasil terbaiknya untuk diberikan kepada raja dan pendeta. Barang-barang tersebut dikumpulkan didepan rumah adat atau baileu baru diantar kerumah-rumah pejabat dan tokoh agama tersebut.

2. Upacara tutup dan buka sasi menurut gereja.

Sasi gereja pada umumnya dilakukan secara perorangan. Keluarga tersebut akan mengutarakan maksudnya kepada majelis jemaat dan pada hari minggu saat dilaksanakan ibadah. Akan ada pengumuman dari majelis jemaat serta didoakan oleh pendeta. Sejak saat itu kebun milik keluarga tersebut akan diberlakukan sasi gereja. Biasanya sasi gereja dilakukan oleh beberapa keluarga secara bersama-sama. Tanaman atau pohon yang disasi diberi tanda sasi seperti kayu yang dipalang yang berbentuk salib. Sasi gereja dibuka dengan acara doa pada saat ibadah digereja pula, dan biasanya hasil pertama pada saat panen diberikan kepada gereja dan juga pendeta. Saat ini masyarakat lebih senang menggunakan sasi gereja oleh karena menurut mereka model sasi ini lebih aman. Orang yang melanggar sasi gereja akan langsung mendapat hukuman dari Tuhan oleh karena sesuai dengan ajaran agama Kristen yang dianutnya “mencuri” adalah hal yang dilarang oleh agama, selain itu ada masyarakat juga mengatakan proses tutup sasi ala gereja sangat praktis dan tidak memerlukan waktu yang lama.

2.1. Upacara tutup sasi.

Pada umumnya upacara tutup sasi dilaksanakan pada hari Minggu yaitu saat dilaksanakannya ibadah. Beberapa hari menjelang hari Minggu biasanya hari Kamis dan Jumat malam keluarga-keluarga yang ingin tatanaman (hasil kebunnya) disasi misalnya kelapa, jeruk, nanas, kenari, dan lain sebagainya datang kerumah seorang majelis atau pembantu pendeta dan mengemukakan maksudnya sambil ia melaporkan jenis-jenis tanaman yang akan disasi. Majelis selanjutnya akan mencatat nama-nama keluarga tersebut berikut tanaman yang akan disasi itu didalam buku khusus. Dalam acara ibadah di hari Minggu tepatnya sebelum acara doa syafaat pendeta akan memberikan kesempatan kepada majelis bertugas untuk memberitahukan kepada jemaat bahwa akan ada sasi. Untuk itu nama-nama keluarga yang telah dicatat beberapa hari sebelumnya dibacakan sekaligus jenis-jenis tanaman yang akan disasi. Selesai membacanya nama-nama keluarga yang telah memohon agar tanamannya disasi pendetapun memberikan peringatan kepada seluruh warga jemaat yang

sedang beribadah untuk mentaati aturan sasi tersebut. Peringatan tersebut diakhiri dengan doa khusus. Usai ibadah maka serentak dengan itu juga sasi telah dimulai atas tanaman-tanaman yang telah didoakan.

2.2. Upacara buka sasi.

Dalam masa tenggang waktu yang telah ditentukan umumnya masyarakat akan mematuhi larangan untuk tidak mengambil tanaman yang telah disasi sampai masa buka sasi tiba. Ketika akan dilaksanakan buka sasi sesuai waktu maka pemilik tanaman akan kembali datang kerumah majelis untuk melaporkan bahwa batas tutup sasi telah selesai dan ia berkehendak agar sasi dapat dibuka majelis selanjutnya akan melaporkan kali ini kepada pendeta.

3. Sanksi terhadap pelanggaran sasi

Sama halnya dengan adat yang lain, maka sanksi-sanksi atas pelanggaran adat sasi dilaksanakan oleh penguasa negeri dan arwah leluhur. Sanksi yang paling berat dan sangat ditakuti di waktu dahulu adalah sanksi yang diberikan oleh arwah leluhur. Oleh karena itu orang sangat takut melanggar sasi. Bilamana ada orang yang melanggar sasi yaitu melakukan pengambilan tatanaman atau hasil-hasil laut pada masa tutup sasi maka hukuman yang diberikan oleh pemerintah negeri yaitu raja dan perangkat negeri kepada si pelanggar adalah ditangkap, dipertontokan dihadapan masyarakat umum dan mendapat hukuman fisik lainnya seperti: cambuk, dikenakan denda, kerja paksa dan dikucilkan dari tengah-tengah kehidupan masyarakat. Hukuman itu tidak terlalu berat seperti hukuman yang akan diberikan oleh arwah atau roh-roh tete nene moyang (leluhur) antara lain: anak sakit-sakitan secara terus menerus dan akhirnya meninggal dunia sehingga keluarga itu tidak memiliki seorang keturunanpun. Istilah lokal adalah tutup mataruma. Pada masa tutup sasi masing-masing orang harus menjaga atau mewaspadaikan dirinya sehingga tidak membuat hal-hal yang bertentangan hingga pada akhirnya mendapat teguran dan hukuman dari kewang serta anak-anak kewang. Sementara itu suasana di sekitar hutan maupun labuhan (lautan) menjadi tenang dan sunyi. Kewang dan anak-anak kewang akan terus berjalan memeriksa apakah ada yang melanggar sasi atau tidak. Penduduk negeri tetap diperbolehkan ke hutan atau laut

untuk mengambil makanan tetapi semua itu berlangsung secara tenang dan hanya mendatangi tempat-tempat yang tidak menjadi daerah sasi. Makanan isi kebun dan ikan hanya diambil untuk keperluan makan saja tidak boleh lebih. Misalnya: isi kebun dan ikan diambil cukup untuk makan satu (1) hari saja, untuk makan besok baru diambil lagi.

3. Peraturan-peraturan yang mengatur hukum adat sasi

Beberapa aturan hukum adat yang pernah diberlakukan dan menjadi acuan bagi pembuatan aturanaturan sasi dan kewang pada negeri-negeri di Maluku, antara lain:

1. Reglement pemerintah hindia Belanda tahun 1915 – 1922 seri No. 45 tentang sasi. Reglement Te Paperoe (Reglement sasi negeri Paperu).
2. Reglement Pemerintah Hindia Belanda 18 Februari 1863 seri R no. 43 tentang kewang Reglement Van de negerij ema (Reglemen sasi negeri ema). Jumlah pasal-pasalnya ada 25 buah.
3. Reglement Pemerintah Hindia Belanda Tahun 1870 Seri R no. 42 tentang kewang Reglement Van de negerij porto. Di negeri Porto dipulau Saparua peraturan kewang yang dibuat dalam tahun 1870 ditentukan beberapa aturan yang harus ditaati oleh penduduk khusus dalam urusan pemeliharaan ketertiban sosial.
4. Reglement Pemerintah Hindia Belanda Tahun seri R no. 44 tentang Het Recht Van Sasi in de Molukken Tahun 1921.

Selain pengakuan adanya sasi dari pemerintah Hindia Belanda. Pada zaman pemerintah Indonesia juga dikenal beberapa aturan hukum sasi dan peraturan kewang, seperti:

- a) Peraturan Sasi Aman Haru Ukai dan lembaga kewang negeri Haruku.
- b) Peraturan Sasi Negeri Paperu.
- c) Peraturan Sasi Negeri Ihamahu.
- d) Peraturan Sasi dan Kewang Negeri Itawaka.
- e) Peraturan Sasi Negeri Amahai.
- f) Peraturan Sasi laut dan Kewang Negeri Haria.

g) Peraturan Kewang Negeri Tulehu no. 1 Tahun 1980.

Bila dikaji secara mendalam maka makna sasi itu dapat dikatakan sebagai nilai-nilai hukum substantif daripada lembaga sasi itu. Nilai-nilai yang dimaksud adalah:

1. penggunaan hak seseorang secara tepat menurut waktu yang ditentukan untuk memetik hasil dari dusunnya.
2. Mencegah timbulnya sengketa (tanah dan air) antar sesama penduduk negeri dan antar penduduk negeri yang berbatasan.
3. Pemeliharaan dan pelestarian alam lingkungan (laut dan darat) demi peningkatan kesejahteraan bersama.
4. Kewajiban untuk memanjakan tanaman-tanaman dan makhluk hidup di laut.
5. Mengurangi kemungkinan timbulnya kejahatan berupa pencurian.

4. Pergeseran terhadap Hukum Asasi di Maluku

Adat Sasi adalah sebuah kebudayaan negeri Maluku yang diwariskan oleh nenek moyang orang Maluku sejak berabad-abad lalu. Seiring perkembangan jaman kegiatan adat sasi masih tetap dilestarikan oleh masyarakat di tanah raja-raja ini.

Adat Sasi merupakan sebuah perintah larangan untuk mengambil hasil baik hasil pertanian maupun hasil kelautan sebelum waktu yang ditentukan. Hal ini dilakukan agar ketika datang waktu panen atau waktu diperbolehkan untuk mengambil, hasil pertanian atau kelautan dapat dipanen bersama-sama sehingga masyarakat benar-benar merasakan hasil kerja keras yang mereka lakukan. Apapun caranya asalkan manfaatnya dapat dirasakan oleh masyarakat, namun kenyataan yang terjadi dilapangan banyak masyarakat yang mengeluh dengan diberlakukan adat sasi. Bagaimana tidak, hasil yang mereka miliki tidak diperkenankan untuk diambil sebelum waktunya dilain sisi pencurian yang terjadi tidak mengenal waktu.

Hal inilah yang menjadi perbincangan masyarakat karena ketika mereka mengambil sendiri hasil yang mereka miliki akan dikenakan sanksi adat yang sangat memberatkan, namun ketika hasil mereka kehilangan pihak pemerintah negeri tidak bertanggung jawab. Selain itu desakan ekonomi yang semakin tinggi membuat

kegiatan produktifitas masyarakat menjadi tidak teratur. Kebanyakan kegiatan yang mereka lakukan disesuaikan dengan permintaan pasar sehingga mendorong sebagian masyarakat untuk panen sebelum waktunya.

Petikan diatas inilah yang menjadi pertimbangan kemanakah kegiatan adat sasi ini kita bawa. Haruskah kegiatan adat sasi ini disesuaikan dengan perkembangan jaman, salah satu contoh di Pulau Seram tepatnya Negeri Tamilouw Kecamatan Amahai Kabupaten Maluku Tengah. Sistim sasi yang diberlakukan di Negeri Tamilouw mungkin juga telah dilakukan di negeri-negeri lain di Maluku. Sistim sasi ini sangat memudahkan bagi masyarakat karena masyarakat diberikan kebebasan untuk memanfaatkan hasil usaha mereka sesuai kebutuhan asalkan syarat sasi tetap dipenuhi. Syarat yang ditentukan pada kegiatan sasi di Negeri Tamilouw yaitu bila masyarakat hendak panen hasil perkebunan mereka sebelum waktu buka sasi, maka diwajibkan membayar harga sasi untuk negeri sesuai dengan ketentuan adat.

Sistem seperti ini memungkinkan masyarakat untuk memanen hasil mereka sesuai dengan kebutuhan. Hal ini berbeda dengan kegiatan sasi di Negeri Wollu dan beberapa negeri di Kecamatan Tehoru yang melarang keras setiap masyarakat yang hendak panen sebelum waktu buka sasi tiba. Barang siapa ketahuan panen sebelum waktunya maka akan dikenakan sanksi adat. Cara ini dirasakan oleh sebagian masyarakat sangat memberatkan karena kebutuhan mereka yang semakin meningkat. Sebagai contoh kebutuhan pendidikan anak yang tidak mengenal waktu. Namun bila menggunakan sistim sasi sebagaimana sistim sasi yang dipergunakan masyarakat di Negeri Tamilouw pasti akan terasa lebih mudah.

Dari patokan inilah dapat disimpulkan bahwa adat sasi akan terasa manfaatnya bagi masyarakat bila sistemnya diatur sesuai dengan kebutuhan masyarakat. Karena kebutuhan ekonomi masyarakat satu dengan yang lainnya tidaklah sama.

Tidak semua Negeri menerapkan Sasi di wilayahnya sehingga regulasi adat ini hanya mengikat di wilayah Negeri yang menerapkannya. Selain tidak semua Negeri menerapkan Sasi, praktik pengimplementasian peraturan adat ini memiliki tantangan yang cukup besar, baik dari dalam maupun luar. Salah satunya adalah pergantian pemerintah. Pergantian pemerintah yang telah sering terjadi dan kebijakan

pembangunan yang dibuat semakin mengikis nilai-nilai adat yang terkandung di dalam Sasi. Bahkan kini, Sasi di sebagian besar Negeri Adat tengah mengalami fenomena mati suri.

Selain sisi ekonomi ada beberapa hal dalam kaitannya dengan keberlanjutan tradisi sasi ke depan dalam menjaga kelestarian sumber daya alam ditemukan beberapa hal penting antara lain:

1. Belum adanya kebijakan Pemerintah Daerah dalam mendorong keberlanjutan sumber daya alam terkait kelautan dan perikanan.
2. Terbatasnya kapasitas masyarakat adat untuk dapat melindungi area / wilayah Sasi
3. Lemahnya koordinasi antar kewan, pemerintah negeri dan pemerintah kabupaten, juga antar pemerintah kabupaten dan propinsi.
4. Tidak adanya sarana dan prasarana pendukung dalam melakukan pengawasan.
5. Rendahnya kesadaran masyarakat dalam melestarikan sasi. mulai menurunnya kesadaran masyarakat dalam menjalankan budaya nenek moyang.
6. Masih terjadi pencurian terhadap sumber daya alam yang sedang di sasi, seperti sasi lola, ikan yang dilakukan oleh masyarakat dari daerah lain atau daerah yang bertentanga, seperti terjadi di Moa MBD.
7. Tidak berfunfsinya kewan negeri, pada beberapa negeri sehingga sasi tidak dapat diterapkan sebagaimana mestinya dalam perlindungan sumber daya alam.

Pelaksanaan penerapan sasi oleh Kewan sering dihadapkan dengan berbagai kendala baik yang bersifat internal maupun eksternal seperti;

1. *internal* (keterbatasan SDM, keterbatasan alat komunikasi dan pengawasan dalam implementasi kegiatan, sanksi yang tidak kuat berupa denda yang diukur dengan nilai material/uang yang kecil, dukungan pendanaan, dll).
2. *Eksternal* (masih terdapat pelanggaran yang dilakukan oleh pihak luar, pengeboman, lemahnya peran koordinasi aparaturn yang terbatas keamanan dalam menyelesaikan aduan, belum ada kebijakan regulasi di tingkat

Kabupaten dalam mendukung dan melindungi sistim “sasi” dalam mendukung pengelolaan Sumber Daya Alam “sasi”, dan lain-lain.

F. PENUTUP

a. Kesimpulan

Berdasarkan penjelasan di atas maka dapat ditarik kesimpulan sebagai berikut :

Sasi adalah larangan untuk memanen sumber daya tertentu (hayati laut maupun darat) dalam jangka waktu yang telah ditetapkan. Sasi ini bertujuan untuk mengatur semua hasil bumi (baik darat maupun air) yang ada di wilayah negeri, baik pekarangan sendiri maupun areal perkebunan atau Ladang (komersial), semua akan mendapatkan perlakuan yang sama. Hukum adat sasi ini sangat efektif karena dengan adanya hukum adat sasi ini, maka masyarakat tidak berani untuk mengambil sumber daya alam sebelum waktu buka sasi. Selanjutnya Perkembangan hukum sasi ini juga mengalami pergeseran karena perkembangan ekonomi yang sangat mempengaruhi kehidupan masyarakat sehingga terjadi pelanggaran-pelanggaran terhadap hukum sasi di sertai juga pemberlakuan hukum sasi di beberapa negeri mengalami penurunan akibat tidak berfungsi kewang sebagai pelaksana sasi.

b. Saran

1. Perlu adanya kerja sama dengan pemerintah daerah dalam rangka mengefektifkan kembali peran sasi dalam perlindungan sumber daya alam.
2. Perlu di buatnya regulasi yang mengatur hukum sasi ini untuk mengontrol pelaksanaan sasi di maluku dan berlaku secara universal di maluku, serta di fungsikan kembali negeri-negeri yang tidak lagi melaksanakan hukum sasi sebagaimana mestinya.
3. Aturan-aturan sasi yang berlaku yang berkaitan dengan kebutuhan masyarakat perlu di tinjau kembali, baik sasi negeri maupun sasi pribadi.

DAFTAR PUSTAKA

- Adatrecht Bendels XXIV, Hecrecht, "Van Sasi in de Molukken Amboina", Segi R Jansen, M. G, 1970. Amrullah Saleh, "Sasi Di Maluku", <http://amrullahsaleh.blog.com>, diakses tang-gal 29 November 2008.
- Aninomous, "Sasi Negeri", pusinfo@yahoo.com. Ano Upulesy, "Adat dan Masyarakat Maluku Tengah", edisi 1, Majalah Tifa Masnait, Media Seni, Budaya dan Pembangunan Maluku, Ambon, 1996.
- Departemen Pendidikan dan Kebudayaan Pusat penelitian Proyek Penelitian dan Pencatatan Kebudayaan Daerah (1977/1978), Adat dan Upacara Perkawinan.
- Frank L Cooley, "Mimbar dan Tahta", Pustaka Sinar Harapan, Jakarta, 1987.
- H. Amos. Hawley, "A Theory of Community Structure the Ronald Press Company". Seperti dikutip oleh Brury, Jandry, Pesulima. Skripsi UNPATTI, Ambon, 2000.
- H. Hilman Hadikusuma, "Antropologi Hukum Indonesia", Penerbit Alumni, Bandung, 1986.
- I Nyoman. Beratha, "Pembangunan desa berwawasan lingkungan". Seperti dikutip oleh Zusanna, e. Risambessy. Skripsi UNPATTI, Ambon, 2001.
- J. Daniel. Mueller, "Mengukur Sikap Sosial Pegangan Praktisi Untuk Peneliti Dan Praktisi." Seperti dikutip oleh Zusanna. E. Risambessy, Skripsi UNPATTI, Ambon, 2001.
- Kissya Elisa, "Sasi Aman Haru-Ukui",. Cet .1, Sejati, Jakarta, 1993.
- Lammerburu, Ellias, "Peran Sasi Sebagai Model Pengelolaan Sumber Daya Alam Pulaupulau Kecil diKabupaten Maluku Tenggara Barat.", (Mahasiswa Program Pasca Sarjana, Fakultas Teknologi Kelautan Jurusan Teknik dan Manajemen Pantai, ITS Surabaya , 2008.
- Lokolo. "Hukum Sasi Di Maluku (Suatu Potret Bina Mulia Lingkungan pedesaan Yang dicari Pemerintah)." Orasi Ilmiah Pada Dies Natalis Universitas Pattimura, 1988.
- Pasalbessy. "Kumpulan Materi Hukum Sasi dan Peraturan Kewang Dibeberapa Negeri Di Kepulauan Ambon dan Lease." Tesis Program Pascasarjana Universitas Diponegoro, Semarang, 1988. Pattikayhatu, J. A. "Sasi Dan Kewang", Makalah Workshop Kewang Sekecamatan Teluk
- Pusat Telaah Dan Informasi Regional (PATTIRO), Institute Tifa Damai Maluku, dan Masyarakat Adat Negeri Haruku Sasi: Antara Kebanggaan, Penghargaan, dan Keprihatinan, November, 2015

Zulfikar Judge, Marissa Nurizka , Peranan Hukum Adat Sasi Laut dalam melindungi Kelestarian Lingkungan di desa Eti Kecamatan Seram Barat Kabupaten Seram Bagian Barat, Lex Jurnalica Vol. 6 No.1, Desember 2008

KEARIFAN LOKAL MASYARAKAT HUKUM ADAT SUKU DAYAK MERATUS DALAM PENGELOLAAN HUTAN

Irene Mariane

Fakultas Hukum, Universitas Trisakti

ABSTRAK

Pasal 33 (3) UUD Negara RI Tahun 1945 secara tegas memberi hak kepada Pemerintah Negara Indonesia untuk menguasai sumber-sumber kekayaan alam untuk dipergunakan sebesar-sebesarnya bagi kemakmuran rakyat dengan berdasarkan prinsip-prinsip pembangunan berkelanjutan (*sustainable development*) dan berwawasan lingkungan (*pro-environment*). Salah satu sumber kekayaan alam yang dimiliki oleh Indonesia adalah hutan. Saat ini kondisi hutan di Indonesia sudah dalam taraf yang memprihatinkan, dan tidak menutup kemungkinan kondisi ini akan semakin merosot jika pengelolaan hutan Indonesia yang ada seperti ini masih tetap dipertahankan. Walaupun UU Kehutanan Tahun 1999 telah memberikan sanksi tegas kepada para pelaku kejahatan terhadap hutan, namun seakan-akan UU Kehutanan hanyalah sebuah aturan mati yang tidak dapat hidup dalam kenyataan. Berbagai hal yang menyebabkan merosotnya kuantitas dan kualitas hutan Indonesia antara lain karena adanya kegiatan pembalakan baik legal maupun ilegal, kegiatan transmigrasi, perkebunan dan tanaman industri, pertambangan, perubahan fungsi dari hutan menjadi nonhutan, dan yang tidak kalah pentingnya yaitu kurang adanya pelibatan masyarakat hukum adat dalam pengelolaan hutan adatnya. Masyarakat hukum adat sebagai masyarakat yang hidup paling dekat dengan hutan yang tumbuh di atas tanah adat haruslah menjadi masyarakat yang paling berhak untuk mengelola dan memanfaatkan hutan guna meningkatkan kesejahteraannya. Dengan kearifan lokal yang telah dikenal secara turun temurun, mereka mampu menyangga kehidupan dan keselamatan mereka sendiri. Kearifan lokal merupakan suatu gagasan konseptual yang hidup dalam masyarakat, tumbuh dan berkembang secara terus menerus dalam kesadaran masyarakat, berfungsi dalam mengatur kehidupan masyarakat dari yang sifat berkaitan dengan kehidupan yang sakral. Salah satu masyarakat hukum adat yang ada di Indonesia adalah masyarakat hukum adat Suku Dayak Meratus, di Kalimantan Selatan.

Kata Kunci: Kearifan Lokal Dayak Meratus

I. PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Lingkungan hidup Indonesia sebagai anugerah dari Tuhan Yang Maha Esa kepada bangsa Indonesia merupakan modal dasar pembangunan yang menempati posisi sangat strategis untuk meningkatkan kemakmuran rakyat. Hal ini sejalan sebagaimana yang diamanatkan dalam Pasal 33 ayat (3) UUD Negara RI Tahun 1945³⁶³ yang menyatakan, "Bumi dan air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh negara dan dipergunakan untuk sebesar-besarnya untuk kemakmuran rakyat".³⁶⁴

Keseluruhan ekosistem seperti yang dimaksud dalam Pasal 33 ayat (3) sebagaimana ditafsirkan oleh berbagai undang-undang terkait di bidang lingkungan hidup, haruslah dikelola untuk kepentingan pembangunan berdasarkan prinsip-prinsip berkelanjutan (*sustainable development*) dan wawasan lingkungan (*pro-environment*) sebagaimana ditentukan oleh Pasal 33 ayat (4) UUD Negara RI Tahun 1945.³⁶⁵

Secara empirik, pembangunan berkelanjutan adalah suatu konsep pembangunan yang bertumpu pada *trilogi* keberlanjutan: ekonomi, sosial dan ekologi dalam arti luas. Oleh karena jangkauan dan keterarahannya, pembangunan berkelanjutan dalam arti tertentu dapat disebut sebagai pembangunan berbasis

³⁶³ Pasal 33 UUD Negara RI Tahun 1945 sebagai landasan konstitusional pengelolaan sumber daya alam tersebut diterjemahkan ke dalam berbagai peraturan perundang-undangan. 'Penerjemahan' Pasal 33 ke dalam berbagai undang-undang dipengaruhi oleh berbagai nilai dan kepentingan dari para penyusunnya yang dapat saja bertentangan dengan maksud sebenarnya dari Pasal 33 itu sendiri. Oleh karena itu konstitusi perlu dijadikan 'bintang petunjuk' dalam melahirkan berbagai undang-undang agraria dan pengelolaan sumber daya alam. Lihat Yance Arizona, *Perkembangan Konstitusionalitas Penguasaan Negara Atas Sumber Daya Alam Dalam Putusan Mahkamah Konstitusi*, Jurnal Konstitusi, Ekologi Konstitusi Dan Demokrasi Konstitusional, Volume 8 Nomor 3, Juni 2011, hal.265.

³⁶⁴ Jimly Ashidqqie, *Green Constitution, Nuansa Hijau Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945* (Jakarta: Rajawali Press, 2010) hal. 92. Selanjutnya Jimly mengkategorikan UUD Negara RI Tahun 1945 sebagai konstitusi ekonomi dan juga konstitusi sosial, dikarenakan materi muatannya yang selain mengatur persoalan politik ketatanegaraan juga mengatur persoalan tata kehidupan sosial, ekonomi dan kebudayaan sebagaimana termuat dalam Pasal 31, Pasal 32, Pasal 33 dan Pasal 34. Lihat Jimly Asshidqqie, *Konstitusi Ekonomi*, Jakarta: Penerbit Buku Kompas, 2010, hal 70.

³⁶⁵ Jimly Ashidqqie, *Ibid.*

nilai-nilai kearifan lingkungan berdasarkan ekologi filosofi suatu masyarakat hukum adat.³⁶⁶

Otto Soemarwoto mengemukakan bahwa pembangunan berkelanjutan harus berkelanjutan secara ekologi, sosial, dan ekonomi (*Sustainable development must be ecologically, socially, and economically sustainable*);³⁶⁷ Emil Salim mengemukakan “pembangunan berkelanjutan mengharuskan kita mengelola sumber alam serasional mungkin. Ini berarti bahwa sumber-sumber daya alam bisa diolah, asalkan secara rasional dan bijaksana. Untuk ini diperlukan pendekatan pembangunan dengan pengembangan lingkungan hidup, yaitu *eco-development*.”³⁶⁸

Keragaman hayati merupakan sumber daya penting bagi kehidupan sosial ekonomi dan kebudayaan masyarakat Indonesia maupun bagi negara secara keseluruhan. Hampir sebagian besar penduduk Indonesia hidupnya ditopang langsung oleh keanekaragaman hayati ini, dengan menggantungkan hidupnya pada sumber daya hutan, pesisir, laut, pertanian dan nonmigas.³⁶⁹ Namun prospek ini tidak dapat diraih oleh Indonesia jika erosi keanekaragaman hayati di Indonesia dari segi ekosistem, spesies maupun genetik sudah dalam taraf mengkhawatirkan seperti sekarang ini. Berbagai faktor, di antaranya eksploitasi sumber daya alam yang berlebihan, kerusakan habitat alami akibat tekanan akan lahan bagi pembangunan dan pertanian, pencemaran sungai, lahan basah serta lautan dan introduksi spesies eksotik telah menyebabkan degradasi keanekaragaman hayati yang kian hari kian meningkat.

³⁶⁶ Jannes Johan Karubaba, *Revitalisasi Nilai-Nilai Kearifan Lingkungan Dalam Pembangunan Berkelanjutan (Studi Kasus Ekologi Pembangunan Masyarakat Adat Papua dan Implikasinya untuk Pemekaran Provinsi, Pembinaan Kesadaran Persatuan Nasional dan Pengembangan Ilmu Lingkungan sebagai Multidisiplin Ilmu)*, *Disertasi*, Program Studi Ilmu Lingkungan, Universitas Indonesia, 2007, hal. 55

³⁶⁷ Otto Soemarwoto, *Pembangunan Berkelanjutan*, Bandung: Penerbit Alumni, 1999, hlm. 6.

³⁶⁸ Emil Salim, *Pembangunan Berkelanjutan Dalam Bidang Sumber Daya Alam*, Jakarta: Kementerian Lingkungan Hidup, 1996, hlm. 184-185.

³⁶⁹ Kementerian Negara Lingkungan Hidup, *Strategi Nasional Pengelolaan Keanekaragaman Hayati*, Jakarta, 1993.

Pencemaran dan kerusakan lingkungan hidup terjadi di mana-mana di berbagai wilayah, yang menyebabkan terjadinya bencana lingkungan. Hutan dan lahan yang rusak telah menyebabkan dampak yang luas, seperti perubahan iklim dan krisis pangan sebagai dampak banjir dan longsor yang mengakibatkan rusaknya lahan pertanian.

Hutan³⁷⁰ sebagai bagian penting dari lingkungan hidup merupakan salah satu modal dasar pembangunan yang menempati posisi strategis untuk meningkatkan kemakmuran rakyat. Hutan dipandang menjadi sumber penting bagi perolehan devisa mengisi segala kebutuhan mendesak yang diperlukan dalam mengatasi kemiskinan. Tetapi dalam kenyataannya, kerusakan hutan di Indonesia terus meningkat, dalam kurun waktu lima puluh tahun terakhir luas wilayah hutan Indonesia mengalami penyusutan sekitar 40%.³⁷¹ Artinya, dalam setiap jam pembabatan hutan mencapai 300 kali lapangan sepak bola. Wahana Lingkungan Hidup Indonesia (WALHI) melansir bahwa angka deforestasi hutan, tidak kurang dari dua juta hektare pertahun.³⁷²

Shannon L. Smith mencatat 7 (tujuh) faktor yang menjadi sumber tekanan perusakan hutan, yakni:³⁷³

1. Pembalakan (*logging*) komersial, baik dilakukan secara legal maupun ilegal (*illegal logging*);
2. Pertambangan, baik dilakukan oleh penambang kecil dengan teknologi tradisional maupun oleh penambang besar dengan teknologi canggih;

³⁷⁰ Hutan adalah suatu kesatuan ekosistem berupa hamparan lahan berisi sumber daya lama hayati yang didominasi pepohonan dalam persekutuan alam lingkungannya, yang satu dengan lainnya tidak dapat dipisahkan (Pasal 1 butir 2 UU Nomor 41 Tahun 1999 tentang Kehutanan)

³⁷¹ Amiruddin A. Dajaan Imami dkk, *Penegakan Hukum Lingkungan Dalam Upaya Penanggulangan Perubahan Iklim*, Hasil Penelitian Pusat Studi Penyelesaian Sengketa Lingkungan FH UNPAD bekerja sama dengan Kementerian Negara Lingkungan Hidup, 2008, hal. 33

³⁷² WALHI, *Evaluasi terhadap Kebijakan Pengelolaan Sumber Daya Alam Pemerintahan SBY-JK Tahun 2004-2009*, dikutip dari <http://www.walhi.or.id>, ditulis pada tanggal 18 Oktober 2009, diakses pada tanggal 28 Oktober 2009.

³⁷³ Rimbo Gunawan, Juni Thamrin, Endang Suherndar, *Industrialisasi Kehutanan dan Dampaknya Terhadap Masyarakat Adat-Kasus Kalimantan Timur*, Bandung: Akatiga, 1998, hal.4.

3. Transmigrasi, termasuk juga pemukiman kembali penduduk lokal perambah hutan sekaligus dengan pencetakan areal pertanian menetap;
4. Perkebunan dan hutan tanaman industri (*timber estate*);
5. Perladangan berpindah;
6. Eksploitasi hutan nonkayu; dan,
7. Berbagai proyek pembangunan infrastruktur besar yang kebanyakan dibiayai oleh Bank Dunia, termasuk juga sektor pariwisata.

Faktor lain yang menjadi penyebab kerusakan hutan adalah adanya alih fungsi kawasan hutan menjadi nonhutan melalui proses penataan ruang. Alih fungsi kawasan hutan lindung menjadi kawasan budi daya pada akhirnya dapat mempercepat dan memperparah proses perubahan iklim (*global warning*).

Berdasarkan pada data-data alih fungsi lahan hutan menjadi nonhutan (*deforestasi*) menunjukkan bahwa masalah alih fungsi lahan hutan merupakan faktor yang sangat mengancam keberadaan hutan sebagai paru-paru dunia. Hal yang sangat memprihatinkan bahwa alih fungsi tersebut pertumbuhannya begitu cepat dan hal itu merupakan sesuatu yang legal, karena deforestasi melalui Perda RTRW Kabupaten/ Kota dan Provinsi selain mempercepat proses perubahan iklim (*global warning*), juga telah mengakibatkan bencana banjir, tanah longsor dan krisis. Artinya *deforestasi* telah mengakibatkan kerusakan lingkungan secara global. Disisi lain, kurangnya upaya penegakkan hukum di bidang kehutanan menjadi salah satu faktor yang menambah parahnya kerusakan hutan secara global. Berbagai peraturan perundang-undangan di bidang pengelolaan hutan seakan-akan hanyalah sebagai "*tiger's papers*" yang tidak memiliki kekuatan untuk mengatasi berbagai persoalan deforestasi hutan di Indonesia. Oleh karena itu perlu terobosan lain untuk mengurangi terjadinya deforestasi hutan di Indonesia, salah satunya adalah dengan mengembangkan kearifan lokal masyarakat hukum adat dalam pengelolaan hutan adatnya. Kearifan lokal ini bisa diadopsi ke dalam berbagai peraturan perundangan-undangan di bidang kehutanan yang ke depannya mampu mencapai tujuan pembangunan berkelanjutan dan berwawasan lingkungan.

Dalam kehidupan masyarakat hukum adat di Indonesia yang walaupun sebagian besar tidak pernah mengetahui peraturan-peraturan tentang lingkungan hidup dan hutan, namun terdapat suatu kondisi lingkungan hidup yang asri dan lestari, yang kehidupan mereka sangat bergantung pada sumber daya alam yang ada disekitarnya. Dalam menjaga lingkungan hidup termasuk lingkungan hutannya, mereka sangat berpegang teguh pada aturan para leluhurnya. Sebagai masyarakat adat, mereka menganggap hutan sebagai sumber kehidupan. Hutan telah membentuk sistem nilai, budaya, tradisi serta peradaban mereka. Semenjak leluhur mereka menetapkan suatu hutan sebagai hutan keramat atau hutan titipan, atau hutan larangan maka keberadaan hutan tersebut sangat mereka jaga dari ulah manusia yang hendak merusak.³⁷⁴

Secara terminologi, Ter Haar menyatakan bahwa masyarakat adat merupakan kelompok masyarakat yang teratur, bersifat tetap, mempunyai kekuasaan sendiri dan mempunyai kekayaan sendiri baik berupa benda yang terlihat maupun tidak terlihat. Hazairin dalam pemikirannya sering mengatakan bahwa masyarakat-masyarakat hukum adat seperti Desa di Jawa, Marga di Sumatera Selatan, Nagari di Minangkabau, Kuria di Tapanuli, Wanua di Sulawesi Selatan, adalah kesatuan-kesatuan masyarakat yang mempunyai kelengkapan-kelengkapan untuk sanggup berdiri sendiri yang mempunyai kesatuan hukum, kesatuan penguasa dan kesatuan lingkungan hidup berdasarkan hak bersama atas tanah dan air bagi semua anggotanya.”³⁷⁵

Masyarakat adat sebagai salah satu kelompok dalam masyarakat juga memiliki peranan dalam pengelolaan lingkungan hidup dengan kebijakan/kearifan lokal yang sesuai dengan filsafat hidup mereka sendiri. Hal ini sebagaimana pernah dikemukakan oleh Leonardo Viteri, bahwa masyarakat adat sudah

³⁷⁴ Fournawati, *Kearifan Lingkungan Hidup Masyarakat Kasepuhan Pancer Pangawinan*, (Jakarta: Bapedal, 2000), hal. 1

³⁷⁵ Rikardo Simamarta, *Loc.Cit*, hal. 36

memiliki pengetahuan dalam mempertahankan keseimbangan ekologis dan sumber daya hayati yang ada di sekitar mereka.³⁷⁶

Pada dasarnya kearifan lokal dapat didefinisikan sebagai pengetahuan kebudayaan yang dimiliki oleh suatu masyarakat tertentu yang mencakup sejumlah pengetahuan kebudayaan yang berkenaan dengan model-model pemanfaatan dan pengelolaan sumber daya alam secara lestari. Kearifan lingkungan yang dimiliki oleh suatu masyarakat tertentu berisi gambaran tentang anggapan masyarakat yang bersangkutan tentang hal-hal yang berkaitan dengan struktur lingkungan; bagaimana lingkungan berfungsi; bagaimana reaksi alam terhadap tindakan-tindakan manusia serta hubungan-hubungan yang sebaiknya tercipta antara manusia dengan lingkungan alamnya.

Emil Salim, pernah mengungkapkan bahwa tidak benar kalau menganggap cara kehidupan tradisional itu jelek dan kuno. Kehidupan tradisional terbukti lebih mampu melestarikan lingkungan bila dibandingkan dengan kehidupan modern. Di lain pihak, Otto Soemarwoto menegaskan pula, bahwa masyarakat tradisional mempunyai kearifan ekologi dan nilai budaya yang luhur. Mereka mempunyai pengetahuan yang luas dan mendalam tentang flora dan fauna di daerahnya masing-masing, yang digunakan untuk mengelola sumber daya dengan sebaik-baiknya. Ini terjadi karena kelangsungan hidup mereka tergantung dari flora dan fauna tersebut. Mereka tidak akan menebang pohon atau membunuh binatang untuk mencari kesenangan. Cara-cara mereka berburu dan menebang pohon telah diatur secara ketat untuk menjamin tidak terjadinya kerusakan lingkungan. Begitu pula dengan kegiatan berladang berpindah. Perladangan berpindah yang banyak dilakukan oleh masyarakat tradisional bukanlah suatu cara bertani yang tidak

³⁷⁶ Yayasan Kehati, *Proceeding Biogathering, Pengetahuan Masyarakat Adat dalam Konservasi Keanekaragaman Hayati*, (Jakarta, 6-9 November 1995), hal.73.

rasional dan merusak lingkungan. Melainkan karena kondisi geologis lokal yang dihadapi, itulah cara yang terbaik untuk dapat mengatasi kehidupan mereka.³⁷⁷

Negara Indonesia sendiri mengakui keberadaan masyarakat hukum adat sebagai masyarakat yang telah ada lebih dahulu daripada negara ini. Mereka memiliki andil besar dalam membentuk negara Indonesia. Berbagai peraturan perundang-undangan telah memberikan pengakuan keberadaan masyarakat hukum adat, tetapi perlindungan hukum atas keberadaan mereka belum maksimal. Namun dengan adanya Putusan MK No. 35/PUU-X/2012 pada tanggal 16 Mei 2013 silam, menjadi tonggak sejarah adanya pengakuan dan perlindungan dari negara atas keberadaan dan hak-hak masyarakat hukum adat yang dinyatakan sebagai pemilik dan yang berhak mengelola hutan adatnya sendiri. Perlindungan terhadap masyarakat hukum adat semakin diperkuat dengan dikeluarkannya UU Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa dan Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 52 Tahun 2014 tentang Pedoman Pengakuan Dan Perlindungan Masyarakat Hukum Adat. Kedua peraturan ini secara jelas mengatur tentang masyarakat hukum adat berikut hak-haknya. Kondisi ini diperkuat lagi ketika pada tanggal 30 Desember 2016, Presiden Jokowi menetapkan dan menyerahkan Surat Keputusan (SK) penetapan hutan adat kepada 9 Komunitas Masyarakat Hukum Adat dengan total luas area 13.122,3 hektare yang didiami 5.700 kepala keluarga. Hal ini berarti masih banyak hutan adat yang perlu ditetapkan sebagai hutan adat masyarakat hukum adat. Dalam sambutannya Jokowi mengatakan, proses ini akan terus berlanjut ke masyarakat hukum adat lain di seluruh Indonesia.³⁷⁸

Dengan adanya pengakuan dan perlindungan terhadap masyarakat hukum adat di Indonesia, akan otomatis melindungi kearifan lokal yang mereka miliki, yang

³⁷⁷ Firsty Husbani, *Kajian Atas Pengakuan Terhadap Hak dan Eksistensi Masyarakat Adat Dalam Pengelolaan Sumber Daya Alam Dalam Peraturan Perundang-Undangan Lingkungan Hidup di Indonesia*, (Jakarta 1997), hal. 89.

³⁷⁸ Humas Sekretariat RI, *Serahkan 9 Surat Pengakuan Hutan Adat, Presiden Jokowi: Pertahankan Fungsi Konservasi, Jangan Diperjualbelikan*, 30 Desember 2016.

sudah terbukti menunjang pembangunan berwawasan lingkungan dan berkelanjutan.

Data terakhir menunjukkan jumlah masyarakat hukum adat di Indonesia ada sekitar 538 komunitas, yang berarti terdapat 538 bentuk kearifan lokal masyarakat hukum adat dalam pengelolaan hutan adatnya. Salah satunya adanya masyarakat hukum adat Dayak Meratus yang tinggal di Kalimantan Selatan.

B. Identifikasi Masalah

1. Bagaimanakah bentuk kearifan lokal masyarakat hukum adat Dayak Meratus dalam pengelolaan hutan adatnya?
2. Bagaimanakah bentuk sanksi adat bagi masyarakat hukum adat Dayak Meratus yang melanggar ketentuan adat dalam pengelolaan hutan adatnya?

C. Tujuan Penelitian

Berdasarkan latar belakang dan permasalahan sebagaimana tersebut di atas, penelitian ini bertujuan untuk menggambarkan bentuk kearifan lokal masyarakat hukum adat Dayak Meratus berikut sanksi adatnya bagi masyarakat yang melakukan pelanggaran dalam pengelolaan hutan adatnya.

II. Metode Penelitian

1. Tipe Penelitian ini merupakan penelitian hukum normatif, yang akan menelaah kearifan lokal masyarakat hukum adat Dayak Meratus dalam pengelolaan hutan adatnya berikut sanksi adatnya.
2. Sifat Penelitian yang digunakan adalah deskriptif analitis, yang akan menggambarkan bentuk kearifan lokal masyarakat hukum adat Dayak Meratus dalam pengelolaan hutan adatnya berikut sanksi adatnya.

3. Sumber Data yang digunakan adalah data sekunder, yaitu data yang diperoleh melalui studi kepustakaan.³⁷⁹ Data sekunder tersebut terdiri dari bahan hukum primer, bahan hukum sekunder dan bahan hukum tersier.
 - a. Bahan hukum primer dalam penelitian ini berupa peraturan yang terkait tentang masyarakat hukum adat;
 - b. Bahan hukum sekunder untuk penelitian ini adalah buku-buku, hasil penelitian, disertasi serta makalah yang membahas masyarakat hukum adat Dayak Meratus, termasuk hak atas hutan adatnya.
 - c. Sedangkan bahan tersier yang digunakan adalah data yang diperoleh dari kamus dan ensiklopedia untuk menjelaskan bahan hukum primer dan sekunder.
4. Pengumpulan Data untuk menyusun hasil penelitian ini dilakukan dengan cara studi kepustakaan, wawancara dan observasi langsung lapangan. Fungsi wawancara dan observasi adalah untuk mendukung data sekunder dalam penelitian ini.
5. Analisis Data. Data penelitian yang diperoleh dihimpun kemudian disusun secara sistematis untuk selanjutnya dianalisis secara kualitatif.

III. PEMBAHASAN

Meratus merupakan kawasan pegunungan yang membelah Provinsi Kalimantan Selatan. Membentang sepanjang kurang lebih 600 kilometer persegi dari arah Tenggara dan membelok ke Utara, hingga perbatasan Kalimantan Timur. Meratus menjadi bagian dari sembilan kabupaten di Kalsel, yakni Kabupaten Kota Baru, Tanah Laut, Banjar, Tapin, Hulu Sungai Selatan, Hulu Sungai Tengah, Hulu Sungai Utara, Tabalong, dan Balangan.

³⁷⁹ Studi kepustakaan dapat membantu peneliti dalam berbagai keperluan misalnya mendapatkan gambaran atau informasi tentang penelitian yang sejenis dan berkaitan dengan permasalahan yang diteliti, mendapatkan metode, teknik atau cara pendekatan pemecahan permasalahan yang digunakan, sebagai sumber data sekunder, mengetahui historis dan perspektif dari permasalahan penelitiannya, mendapatkan informasi tentang cara evaluasi atau analisis data yang dapat digunakan, memperkaya ide-ide baru, mengetahui siapa saja peneliti lain di bidang yang sama dan siapa pemakai hasilnya. Lihat Bambang Sunggono, *Metode Penelitian Hukum*, Jakarta: PT. Raja Grafindo Persada, 2003, hal 112.

Meratus memiliki keanekaragaman hayati yang tinggi dengan beberapa vegetasi dominan, seperti Meranti Putih, Meranti Merah, Agathis, Kanari, Nyatoh, Medang, Durian, Gerunggang, Kempas, dan Belatung. Kawasan hutan Meratus yang menjadi hulu sebagian besar daerah aliran sungai (DAS), menjadikan kawasan ini sangat penting bagi Kalsel sebagai wilayah resapan air. Selain itu, juga menggambarkan tipe ekosistem hutan pegunungan yang lengkap.

Sepanjang kawasan Meratus, berdiam kelompok masyarakat adat Dayak yang dikenal dengan sebutan Dayak Meratus atau Suku Bukit. Sejak beratus-ratus tahun lampau, etnis inilah yang melakukan pengelolaan terhadap kawasan Meratus. Bagi masyarakat adat Dayak Meratus, segala elemen kehidupan, seperti air, api, tanah, udara, kayu, besi, dan batu dikuasai oleh dewa. Karena itulah, setiap usaha yang berhubungan dengan penggunaan elemen-elemen tersebut harus dilakukan dengan penghormatan dan permintaan izin terlebih dahulu melalui suatu upacara adat yang dikenal dengan istilah "*ba'aruh*".

Masyarakat adat Dayak Meratus tidak memiliki orientasi materialis dan sifat kompetitif. Sumber daya alam yang mereka butuhkan hanya diambil secukupnya, sesuai dengan kebutuhan dan kemampuan. Kewelasihan Dayak Meratus terbukti dengan tidak dikenalnya budaya "*ngayau*" (perburuan manusia) pada etnis tersebut meskipun budaya itu dahulu pernah dilakukan oleh sebagian besar etnis Dayak lain.

Masyarakat Dayak Meratus juga bukan etnis yang tamak, dan memiliki kesadaran akan kemampuan diri sendiri. Hal tersebut tergambar jelas dalam hal penguasaan tanah. Pada masyarakat adat Dayak Meratus, tanah dibagi luasannya sesuai dengan kebutuhan dan kemampuan penggarap.

a. Kondisi dan fungsi hutan bagi masyarakat hukum adat Dayak Meratus

Pada umumnya Urang Bukit atau Urang Bukit Meratus bermukim di wilayah berhutan dan berbukit-bukit di sepanjang pegunungan Meratus yang tersebar dan masuk dalam wilayah beberapa daerah otonom, seperti di Kabupaten Banjar, Kabupaten Tanah Laut, Kabupaten Tanah Bumbu, Kabupaten Kotabaru,

Kabupaten Tapin, Kabupaten Hulu Sungai Selatan, Kabupaten Hulu Sungai Tengah, dan Kabupaten Balangan. Kehidupan mereka tidak terlepas dari hutan dan alam sekitarnya. Selain sebagai peladang, secara turun temurun mereka juga dikenal sebagai suku “peramu” dan “pemburu”, yang memanfaatkan hutan dan berbagai hasilnya (seperti memanfaatkan madu dari lebah, sarang burung walet, dan memburu binatang liar) sebagai sumber kehidupan.

Semua masyarakat adat yang bertempat tinggal di pedalaman Kabupaten Hulu Sungai Selatan, Kecamatan Loksado, pada dasarnya melakukan kegiatan membuka tanah hutan jika ingin berladang sesuai dengan musim tanam/musim berladang yang berlaku di daerah itu, biasanya dimulai pada sekitar bulan Juni sampai September untuk selanjutnya memulai penanaman pada bulan September-Oktober.

Berfungsi sebagai sumber kehidupan, hutan adat yang disebut dengan nama Hutan Meratus, dapat dinikmati hasilnya oleh masyarakat hukum adat setempat. Dimaksud dengan hasil hutan disini adalah kayu, madu, enau, getah kayu, buah, berbagai jenis bunga-bunga, damar, binatang konsumsi, binatang liar dan benda-benda lainnya yang bermanfaat untuk hidup atau dijual guna menopang kehidupan masyarakatnya.

Pada masyarakat adat Dayak Meratus terdapat lima dasar dalam pengelolaan sumber daya alam, yaitu berkelanjutan, kebersamaan, keanekaragaman hayati, subsistem, dan kepatuhan pada hukum adat. Melalui pelaksanaan kelima prinsip tersebut, masyarakat adat Dayak Meratus berperan aktif dalam menjaga kelestarian alam.

Dalam hal penguasaan tanah, bagi Urang Bukit pada umumnya, setiap satu keluarga mempunyai tanah yang bersifat individual yaitu berupa tanah perumahan dan pekarangan, tanah kebun, dan tanah ladang dan tanah bekas ladang. Tanah perumahan dan pekarangan adalah tanah yang di atasnya berdiri rumah sebagai tempat tinggal satu keluarga, bahkan ada rumah yang dijadikan sebagai tempat tinggal lebih dari satu keluarga. Tanah kebun di antaranya berupa kebun karet dan

kebun buah-buahan, tanah ladang adalah tanah yang dijadikan sebagai tempat berladang, sedangkan tanah bekas ladang adalah tanah yang dibiarkan dalam waktu tertentu menjadi semak belukar dengan maksud untuk memberikan kesempatan kepada tanah dalam memulihkan kesuburannya secara alami sehingga dapat dijadikan sebagai tempat untuk berladang kembali.

Di samping itu, ada pula tanah-tanah yang secara khusus tidak berada di bawah penguasaan perorangan (individu) atau tanah yang merupakan milik bersama dalam suatu komunitas Urang Bukit (tanah komunal). Tanah-tanah tersebut bisa berupa tanah di mana Balai Adat berdiri di atasnya, kawasan hutan termasuk di dalamnya, yaitu kawasan hutan tertentu yang oleh masyarakat adat dianggap sebagai hutan keramat atau hutan larangan dan tempat-tempat tertentu yang dianggap sebagai tempat keramat.³⁸⁰

Selain penguasaan atas tanah, mereka juga mengenal adanya penguasaan terhadap pohon-pohon tertentu dan lubang-lubang tertentu. Pohon-pohon tertentu adalah pohon-pohon yang biasanya menjadi tempat bagi lebah madu bersarang, seperti pohon mangaris, kayumanis, meranti, jelamu, linuh, kurangi dan sebagainya. Lubang-lubang tertentu adalah lubang-lubang yang biasanya menjadi tempat bagi burung walet bersarang. Penguasaan terhadap pohon-pohon dan lubang-lubang tertentu ini bisa bersifat individual dan bisa pula bersifat bersama tergantung ketika pohon-pohon atau lubang-lubang itu ditemukan. Apabila seseorang dalam satu keluarga yang menemukan maka hak penguasaannya hanya dimiliki oleh satu keluarga, tapi apabila yang menemukan beberapa orang dari beberapa keluarga maka hak penguasaannya berada pada beberapa orang dari beberapa keluarga atau berada pada beberapa keluarga tersebut.

Bagi Urang Bukit yang tinggal dan menetap di dalam dan di sekitar hutan, perolehan hak atas tanah erat kaitannya dengan sistem perladangan yang selama

³⁸⁰ Bagi Urang Bukit yang bermukim di Meratus Hulu, ada larangan bagi mereka untuk melakukan aktivitas apapun di dalam kawasan hutan gunung Halu-Halu. Urang Bukit percaya bahwa apabila larangan ini dilanggar maka mereka akan menerima bencana. Larangan ini tetap mereka patuhi sampai sekarang. Tempat keramat adalah tempat-tempat tertentu yang oleh Urang Bukit dianggap sebagai tempat dikuburnya leluhur mereka.

ini mereka lakukan. Perolehan hak atas tanah diawali ketika mereka untuk pertama kali membuka dan membakar hutan primer atau hutan sekunder untuk dijadikan sebagai tempat berladang. Ketika mereka membuka dan membakar hutan untuk membuat ladang, maka ketika itu pula muncul adanya suatu hak.³⁸¹ Demikian seterusnya, sehingga hak atas tanah di beberapa bekas ladang ini melekat sampai kepada ahli waris. Perolehan hak atas tanah dengan cara yang demikian tetap hidup dan berkembang sampai sekarang.

Selain melalui pembukaan hutan,³⁸² perolehan hak atas tanah bisa terjadi melalui peralihan hak, yaitu melalui warisan dan bisa pula melalui pemberian dan pembelian (jual beli). Perolehan melalui warisan adalah berlaku sebagaimana halnya warisan pada umumnya. Hak seseorang atas tanah diperoleh melalui pemberian, yaitu pemberian dari seseorang yang memiliki hak atas tanah kemudian diberikan kepada orang lain tanpa ada kompensasi apa pun, sedangkan perolehan hak atas tanah melalui pembelian adalah melalui proses jual beli biasa yang berlaku umum.

b. Kearifan Lokal Dalam Pengelolaan Hutan Adat

Pembukaan tanah/lahan dilakukan dengan cara membabat hutan dan setelah dua bulan kemudian selanjutnya dilakukan pembakaran. Pada ladang yang dibuka tersebut biasanya ditanami padi dan palawija, namun utamanya tanaman padi. Lahan yang telah digarap dan dipanen pada tahun ini tidak akan digarap ulang pada tahun depan, karena bila digarap setiap tahun maka hasil panennya tidak akan baik dan banyak. Pembukaan lahan tersebut akan dilakukan kembali setelah 5 atau 6 tahun kemudian. Inilah yang dikatakan sebagai sistem perladangan berputar. Pembukaan

³⁸¹ Hak atas tanah ini pada umumnya tidak didukung dengan bukti-bukti formal melainkan hanya sebatas pada penguasaan secara fisik serta pengakuan di antara mereka tanpa didaftarkan sebagaimana lazimnya hak atas tanah yang ada dipertanian. Di antara mereka jarang terjadi konflik mengenai hak atas tanah. Karena mereka sangat menghormati dan menghargai hak kepemilikan tanah.

³⁸² Pembukaan hutan untuk dijadikan sebagai tempat berladang yang baru masih dimungkinkan oleh setiap orang/keluarga sepanjang hutan yang akan dibuka belum ada hak di atasnya dan hutan tersebut berada dalam wilayah permukiman tradisional komunitas Urang Bukit, di mana orang/keluarga yang ingin membuka hutan tersebut merupakan bagian dari komunitas itu. Konsep yang demikian oleh Urang Bukit di Meratus Hulu dikenal dengan istilah *Peranjalan*. Hasil Wawancara dengan Ketua Masyarakat Adat Orang Bukit, tanggal 22 Oktober 2015, jam 21.00

lahan/tanah pertama (secara individu) akan mendapatkan hak prioritas membuka kembali lahan/tanah yang pernah digarapnya pada 5 atau 6 tahun yang akan datang. Inilah yang dimaksud dengan Hak Membuka Tanah dalam hukum adat Dayak Meratus.

Berladang sebagai mata pencaharian pokok Urang Bukit Meratus Hulu pada umumnya merupakan tradisi turun menurun yang sudah terintegrasi ke dalam sistem kepercayaan mereka.³⁸³ Sistem perladangan mereka dikenal dengan istilah “ladang berpindah”. Dengan sistem perladangan yang demikian, lahan perladangan untuk pertama kali diperoleh melalui menebang dan membakar hutan (primer) yang kemudian ditanami dengan berbagai komoditas, utamanya adalah padi, demikian seterusnya. Perladangan berpindah yang mereka lakukan sesungguhnya tidak dalam arti bahwa mereka melakukan perladangan berpindah-pindah dengan cara membuka dan membakar hutan primer atau hutan sekunder dari satu tempat ke tempat lainnya secara terus menerus. Mereka mengenal *sistem bera* sebagai suatu kearifan lokal, yang dengan sistem ini dimaksudkan adalah sebagai suatu masa di mana lahan bekas ladang diberikan kesempatan untuk memulihkan kesuburannya kembali secara alami.

Dengan mengenal dan memahami sistem perladangan mereka, maka di balik aktivitas perladangan ini sesungguhnya terdapat hal-hal yang sangat substansial dalam kaitannya dengan tanah bagi Urang Bukit yang tinggal dan menetap di dalam dan disekitar hutan. Tanah bagi mereka tidak hanya bernilai ekonomis tetapi juga mempunyai nilai religius-magis.

Sebagai sumber kehidupan, hutan adat yang disebut dengan nama Hutan Meratus, dapat dinikmati hasilnya oleh masyarakat hukum adat setempat.

³⁸³ Bagi urang bukit, khususnya yang masih memeluk agama *Kaharingan*, berladang atau yang dalam istilah mereka disebut *bahuma*, merupakan cerminan dari keyakinan mereka yang selama ini menganggap padi sebagai tanaman sakral. Kesakralan padi bisa dilihat dari adanya pelaksanaan berbagai upacara adat (*Aruh/Baaruh*) yang selalu dilaksanakan dan dimulai ketika membuka lahan, menanam, memanen, sampai padi dapat dikonsumsi. Segala bentuk Aruh ini merupakan wujud dari rasa syukur serta harapan dan doa yang ditujukan kepada *Sang Hyang Nini Bahatara* yang menurut keyakinan mereka sebagai penguasa alam semesta. Syukur atas segala hasil berladang yang telah mereka peroleh selama setahun serta harapan dan doa agar ladang mereka mendatangkan hasil yang lebih baik lagi pada musim tanam tahun berikutnya, diberi keselamatan dan dihindarkan dari segala bencana.

Dimaksud dengan hasil hutan disini adalah kayu, madu, enau, getah kayu, buah, berbagai jenis bunga-bunga, damar, binatang konsumsi, binatang liar dan benda-benda lainnya yang bermanfaat untuk hidup atau dijual guna menopang kehidupan masyarakatnya.

Hasil hutan kayu misalnya, pembabatan/penebangannya hanya dilakukan dengan alat yang sangat sederhana, tidak dengan alat mekanis, hanya dengan tenaga manusia dari sekelompok kecil warga secara bergotong royong. Pengangkutannya dilakukan dengan tenaga manusia secara bergotong royong pula. Jumlah yang didapatpun volumenya tidak besar, umumnya hanya untuk keperluan sendiri dari para warga (konsumtif) untuk pembuatan/perbaikan tempat tinggal yang sangat sederhana. Pengolahan kayunyapun dilakukan dilokasi penebangan, agar mudah dan ringan dalam pengangkutannya. Kalau saja untuk dijual, maka pemasarannyapun hanya anggota warga di lingkungan satu desa. Kayu hasil tebangan tidak untuk dibawa/dijual ke luar.

Sedangkan hasil hutan lainnya selain kayu, umumnya dicari/diburu secara bermusim. Madu, enau, getah kayu, buah, berbagai jenis bunga-bunga, damar, binatang konsumsi, binatang liar dan benda-benda lainnya yang bermanfaat untuk hidup atau dijual guna menopang kehidupan masyarakatnya semua ini dicari diburu dan didapatkan masyarakat tidak pada setiap saat, akan tetapi pada saat-saat tertentu, yaitu bila tepat sesuai dengan musimnya.

c. Sanksi Adat

Dalam kehidupan sehari-hari masyarakat Adat Urang Bukit, masih terdapat nilai-nilai tradisional penerapan sanksi adat bagi masyarakat yang dinyatakan bersalah atau yang digunakan untuk menyelesaikan berbagai sengketa yang terjadi. Hukum adat dipergunakan melalui mekanisme lembaga adat. Kelembagaan adat dipimpin oleh seorang penghulu adat atau kepala adat yang dipilih secara musyawarah antar tokoh-tokoh adat, tokoh masyarakat dan masyarakatnya sendiri.

Sebagai masyarakat yang aktivitas utamanya adalah berladang dengan cara membuka hutan, masyarakat Urang Bukit tetap memperhatikan kelestarian hutan adatnya. Karena itu dalam mengolah tanah untuk berladang yang merupakan tradisi turun temurun, mereka menggunakan sistem ladang berpindah, yang dikenal dengan istilah sistem *bera*.

Apabila ada anggota masyarakat yang melakukan pelanggaran atas peraturan adatnya, ketua adat bersama-sama dengan para sesepuh adat akan bermusyawarah untuk menjatuhkan sanksi adat yang sesuai dengan tingkat kesalahannya. Hukum adat yang diberlakukan menggunakan perhitungan “*tahil*”. Yang dimaksud dengan *tahil* adalah perhitungan untuk menentukan sanksi bagi yang dinyatakan bersalah secara adat. 1 *tahil* = 10 piring atau mangkok. Sanksi yang diberikan minimal 3 *tahil* atau setara dengan 30 piring atau mangkok. Bagi masyarakat setempat, piring atau mangkok dimaknai sebagai sesuatu yang sangat berharga.

Berikut tabel Bentuk Kearifan Lokal Masyarakat Hukum Adat Dayak Meratus Dalam Pengelolaan Hutan Adat Dan Bentuk Sanksi Adat:

	Nama Hutan Adat	Arti Hutan	Bentuk kearifan Lokal berkaitan dengan hutan adat	Aturan Adat dan Sanksi Adat bagi yang melanggar
	Hutan Adat Meratus/ Halu-halu	Sebagai sumber kehidupan (makanan, obat-obatan, makam leluhur)	<ol style="list-style-type: none"> 1. Hutan dibedakan atas hutan primer dan hutan sekunder. 2. Hutan primer tidak bisa diganggu karena menjadi tempat makam para leluhur. 3. Untuk keperluan sehari-hari boleh mengambil dari hutan sekunder, termasuk untuk proses pembukaan 	<ul style="list-style-type: none"> • Bentuk aturan adat: tidak tertulis, turun temurun. • Penerapan aturan adat dan penegakan sanksi adat menjadi tanggung jawab ketua adat • Sanksi adat: diberlakukannya hukuman dengan menggunakan perhitungan “<i>tahil</i>”. 1 <i>tahil</i> = 10

Masyarakat Huku Adat Dayak Meratus, Kalimantan Selatan			<p>lahan untuk berladang.</p> <p>4. Penebangan pohon di hutan sekunder hanya boleh menggunakan alat-alat sederhana/ tradisional dan hasil kayu tidak boleh dijual ke luar desa.</p> <p>5. Mengenal sistem bahuma/bera, yaitu perladangan berpindah setelah panen setiap tahun. Ladang tersebut bisa ditanami kembali setelah 5-6 tahun kemudian.</p> <p>6. Sebelum musim tanam dan panen, diselenggarakan upacara adat yang disebut “ba’aruh” dengan maksud untuk meminta restu dari para leluhur.</p> <p>7. Berlaku konsep <i>peranjalan</i>, yaitu hanya komunitas orang Dayak Meratus yang boleh membuka lahan/hutan</p>	piring atau mangkok. Sanksi yang diberikan minimal 3 tahlil atau setara dengan 30 piring atau mangkok.
---	--	--	---	--

IV. KESIMPULAN DAN SARAN

A. Kesimpulan

1. Hutan adalah Ibu Pertiwi dan napas kehidupan bagi masyarakat hukum adat Dayak Meratus. Apa yang dilakukan pada hutan dan alam

berbanding lurus dengan upaya pemeliharaannya. Pemanfaatan hutan dan isinya diatur dalam hukum adat.

Adapun bentuk kearifan lokal masyarakat hukum adat Dayak Meratus dalam pengelolaan hutan adatnya adalah sebagai berikut:

- a. Membedakan hutan primer dan hutan sekunder. Hutan primer tidak bisa diganggu karena menjadi tempat makam para leluhur.
 - b. Untuk keperluan sehari-hari boleh mengambil dari hutan sekunder, termasuk untuk proses pembukaan lahan untuk berladang.
 - c. Penebangan pohon di hutan sekunder hanya boleh menggunakan alat-alat sederhana/tradisional dan hasil kayu tidak boleh dijual ke luar desa.
 - d. Mengenal sistem bahuma, yaitu perladangan berpindah setelah panen setiap tahun. Ladang tersebut bisa ditanami kembali setelah 5-6 tahun kemudian (sistem *bera*).
 - e. Sebelum musim tanam dan panen, diselenggarakan upacara adat yang disebut “ba’aruh” untuk meminta petunjuk kepada para leluhur di daerah mana yang sekiranya dapat dijadikan tempat perladangan/*bahuma* berikutnya.
 - f. Berlaku konsep *peranjalan*, yaitu hanya komunitas orang Dayak Meratus yang boleh membuka lahan/hutan.
2. Bentuk sanksi adat yang berlaku bagi masyarakat hukum adat Dayak Meratus yang melakukan pelanggaran dalam pengelolaan hutan adatnya adalah dijatuhi hukuman dengan menggunakan perhitungan “*tahil*”. 1 *tahil* = 10 piring atau mangkok. Sanksi yang diberikan minimal 3 *tahil* atau setara dengan 30 piring atau mangkok. Perhitungan menggunakan mangkok/piring dikarenakan bagi masyarakat hukum adat Dayak Meratus, mangkok/piring memiliki nilai ekonomi yang sangat tinggi.

B. Saran.

Kerarifan lokal masyarakat hukum adat Dayak Meratus perlu dijadikan sebagai bahan pertimbangan maupun substansi dari peraturan perundang-undangan/ Perda Kalimantan Selatan terkait dengan pengelolaan hutan karena terbukti kearifan lokal masyarakat hukum adat Dayak Meratus dalam pengelolaan hutan adatnya adalah sebetul-betulnya pengelolaan lingkungan hidup yang berwawasan lingkungan dan berorientasi berkelanjutan.

DAFTAR PUSTAKA

- Amiruddin A. Dajaan Imami dkk, 2008, *Penegakan Hukum Lingkungan Dalam Upaya Penanggulangan Perubahan Iklim*, Hasil Penelitian Pusat Studi Penyelesaian Sengketa Lingkungan FH UNPAD bekerja sama dengan Kementrian Negara Lingkungan Hidup
- Bambang Sunggono, 2003, *Metode Penelitian Hukum*, Jakarta: PT. Raja Grafindo Persada.
- Emil Salim, 1996, *Pembangunan Berkelanjutan Dalam Bidang Sumber Daya Alam*, Jakarta: Kementerian Lingkungan Hidup
- Firsty Husbani, 1997, *Kajian Atas Pengakuan Terhadap Hak dan Eksistensi Masyarakat Adat Dalam Pengelolaan Sumber Daya Alam Dalam Peraturan Perundang-Undangan Lingkungan Hidup di Indonesia*, Jakarta.
- Fournawati, 2000, *Kearifan Lingkungan Hidup Masyarakat Kasepuhan Pancer Pangawinan*, Jakarta: Bapedal
- Humas Sekretariat RI, 2016, *Serahkan 9 Surat Pengakuan Hutan Adat, Presiden Jokowi: Pertahankan Fungsi Konservasi, Jangan Diperjualbelikan*
- Jannes Johan Karubaba, 2007, *Revitalisasi Nilai-Nilai Kearifan Lingkungan Dalam Pembangunan Berkelanjutan (Studi Kasus Ekologi Pembangunan Masyarakat Adat Papua dan Implikasinya untuk Pemekaran Provinsi, Pembinaan Kesadaran Persatuan Nasional dan Pengembangan Ilmu Lingkungan sebagai Multidisiplin Ilmu)*, *Disertasi*, Program Studi Ilmu Lingkungan, Universitas Indonesia.
- Jimly Ashidiqqie, 2010, *Green Constitution, Nuansa Hijau Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945*, Jakarta: Rajawali Press.
- Kementerian Negara Lingkungan Hidup, *Strategi Nasional Pengelolaan Keanekaragaman Hayati*, Jakarta, 1993.

Otto Soemarwoto, 1999, *Pembangunan Berkelanjutan*, Bandung: Penerbit Alumni, Bandung.

Rimbo Gunawan, 1998, Juni Thamrin, Endang Suherndar, *Industrialisasi Kehutanan dan Dampaknya Terhadap Masyarakat Adat-Kasus Kalimantan Timur*, Akatiga, Bandung.

WALHI, *Evaluasi terhadap Kebijakan Pengelolaan Sumber Daya Alam Pemerintahan SBY-JK Tahun 2004-2009*, dikutip dari <http://www.walhi.or.id>, ditulis pada tanggal 18 Oktober 2009, diakses pada tanggal 28 Oktober 2009.

Yance Arizona, 2011, *Perkembangan Konstitusionalitas Penguasaan Negara Atas Sumber Daya Alam Dalam Putusan Mahkamah Konstitusi*, Jurnal Konstitusi, Ekologi Konstitusi Dan Demokrasi Konstitusional, Volume 8 Nomor 3

Yayasan Kehati, 1995, *Proceding Biogathering, Pengetahuan Masyarakat Adat dalam Konservasi Keanekaragaman Hayati*, Jakarta.

KEARIFAN LOKAL SUMBER PENDIDIKAN KARAKTER BANGSA

Susy Deliani dan Risnawaty

Universitas Muslim Nusantara Alwasliyah

PENDAHULUAN

Kearifan lokal merupakan suatu gagasan konseptual yang hidup dalam masyarakat, tumbuh dan berkembang secara terus-menerus dalam kesadaran masyarakat dari yang sifatnya berkaitan dengan kehidupan yang sakral sampai dengan yang profan (bagian keseharian dari hidup dan bersifat biasa-biasa saja). Keberagaman budaya Indonesia merupakan modal besar membangun bangsa. Setiap daerah memiliki Kearifan lokal didefinisikan sebagai sintesis budaya yang diciptakan oleh aktor-aktor lokal melalui proses yang berulang-ulang, melalui internalisasi, dan interpretasi ajaran agama dan budaya yang disosialisasikan dalam bentuk norma-norma dan dijadikan pedoman dalam kehidupan sehari-hari bagi masyarakat.

Kearifan lokal ialah koleksi fakta, konsep, keyakinan, dan persepsi masyarakat terhadap lingkungan mereka. Kearifan lokal dipahami sebagai segala sesuatu yang didasari pengetahuan, diakui akal, dan sesuai dengan ketentuan agama. *Local genius* adalah juga *cultural identity*, merupakan identitas bangsa yang menyebabkan bangsa tersebut mampu menyerap dan mengolah kebudayaan asing sesuai dengan watak sendiri. Unsur budaya daerah potensial sebagai *local genius* karena teruji kemampuannya untuk bertahan. Karakteristik kearifan lokal ialah: (1) terbangun berdasarkan pengalaman; (2) teruji setelah digunakan selama berabad-abad; (3) dapat disesuaikan dengan budaya sekarang; (4) lazim dilakukan oleh individu dan masyarakat; (5) bersifat dinamis; dan (6) sangat terkait dengan sistem kepercayaan. Kearifan lokal berwujud tata aturan yang menyangkut: (1) hubungan sesama manusia, seperti perkawinan; (2) hubungan manusia dengan alam, sebagai upaya konservasi alam, seperti hutan milik adat; dan (3) hubungan dengan yang gaib, seperti Tuhan dan roh gaib. Kearifan lokal dapat berupa adat istiadat, institusi, kata-kata bijak, dan pepatah.

Orang Melayu itu mempunyai kebiasaan mempelajari bahasa mereka, tetapi berusaha memperluas pengetahuan mereka dan juga mempelajari bahasa Arab. C. Lekkerker (1916) Menyebutkan jati diri Melayu adalah lebih dari segala suku-suku di nusantara, tidak pelak lagi bahwa banyak penyebaran agama Islam di nusantara, melalui bahasa, kapal mereka berdagang mereka, perkawinan mereka dengan wanita asing dan propaganda langsung. Orang Melayu ditandai paling suka mengembara, suatu ras yang paling gelisah di dunia, selalu berpindah kemana-mana, mendirikan koloni (kampung hunian). J.C. Van Eerde (1919) menyebutkan bahwa orang Melayu adalah sangat enerjik dan penuh keinginan kuat untuk maju. Identitas orang Melayu jujur dalam berdagang, berani mengarungi lautan, jarang terlibat dalam soal kriminal, sangat suka kepada tegaknya hukum dan bajat yang melekat pada dirinya adalah bidang kesenian, nelayan dan perairan. Adapun ciri-ciri dari bangsa Melayu menurut para penguasa kolonial Belanda, Inggris serta para sarjana asing antara lain sebagai berikut:

1. Seseorang disebut Melayu apabila ia beragama Islam, berbahasa Melayu dalam sehari-harinya , dan beradat istiadat Melayu. Adat Melayu itu bersendikan hukum syarak, syarak bersendikan kitabullah. Jadi orang Melayu itu adalah etnis yang secara kultural (budaya) dan bukan mesti secara genealogis (persamaan keturunan darah)
2. Berpijak kepada yang Esa. Artinya ia tetap menerima takdir, pasrah dan selalu bertawakal kepada Allah.
3. Orang Melayu selalu mementingkan penegakan hukum (*law enforcement*)
4. Orang Melayu mengutamakan budi dan bahasa, hal ini menunjukkan sopan-santun dan tinggi peradabannya.
5. Orang Melayu mengutamakan pendidikan dan Ilmu.
6. Orang Melayu mementingkan budaya Melayu, hal ini terungkap pada bercakap tidak kasar, berbaju menutup aurat, menjauhkan pantang larangan dan dosa dan biar mati daripada menaggung malu dirinya atau keluarganya, karena bisa menjatuhkan marwah keturunannya, sebaliknya tidak dengan kasar mempermalukan orang lain.

7. Orang Melayu mengutamakan musyawarah dan mufakat sebagai sendi kehidupan sosial. Kondisi ini terlihat pada acara perkawinan, kematian, selamatan mendirikan rumah dan lain-lain. Orang Melayu harus bermusyawarah/mufakat dengan kerabat atau handai taulan
8. Orang Melayu ramah dan terbuka kepada tamu, keramahtamahan dan keterbukaan orang Melayu terhadap segala pendatang (tamu) terutama yang beragama Islam,
9. Orang Melayu melawan jika terdesak

Faktor yang paling penting dalam mengintegrasikan masyarakat adalah kesepakatan diantara warga masyarakat mengenai nilai-nilai kemasyarakatan tertentu. Konsensus yang disepakati tidak hanya mengakibatkan perkembangan integrasi sosial, tetapi merupakan unsur yang fungsional untuk menstabilkan sistem sosial dengan asumsi bahwa sistem sosial dimaksud cenderung mencapai stabilitas atau keseimbangan diatas konsensus para anggota akan nilai-nilai tertentu, mengakibatkan pendekatan fungsional, menganggap bahwa ketergantungan dan penyimpangan yang menyebabkan terjadinya perubahan masyarakat dan timbulnya perbedaan sosial yang makin kompleks sebagai akibat pengaruh yang datang dari luar. Adanya pergeseran nilai-nilai budaya pada masyarakat Melayu, tidak dapat dipungkiri bahwa nilai-nilai itu termasuk di dalam upacara ataupun ungkapan –ungkapan yang berlaku pada masyarakat yang semakin jarang diungkapkan oleh generasi muda. Ungkapan-ungkapan tradisional yang masih hidup di kalangan masyarakat Melayu belum terinventarisasi sehingga dikhawatirkan akan punah yang diakibatkan karena adanya pengaruh kemajuan di berbagai bidang tersebut, terutama kemajuan dalam bidang ilmu pengetahuan dan teknologi yang kian hari kian berkembang dengan pesat, sehingga akan dapat menimbulkan dampak yang negatif dalam kehidupan mental bangsa Indonesia. Selain itu pula dengan adanya media-media modern yang memberikan informasi terkadang masuk tanpa sempat dikontrol lagi yang dapat juga menimbulkan kecenderungan masyarakat untuk melupakan nilai-nilai budaya bangsa yang ada dan hidup di Negara kita. Ungkapan dan upacara tradisional merupakan salah satu unsur budaya bangsa serta sumber yang dapat memberikan informasi dan pengetahuan dan

sebagainya, di mana di dalamnya banyak mengandung nilai-nilai yang terdapat di dalam suatu masyarakat, nasehat, pesan, serta petunjuk-petunjuk bagi kita dari jaman dahulu hingga sekarang ini yang dapat berguna bagi kehidupan manusia. Mengingat begitu pentingnya isi yang terkandung di dalam ungkapan tradisional maupun upacara adat tersebut maka dilakukanlah upaya untuk melestarikannya dan salah satu jalan yaitu dengan mengadakan pendataan dan pengkajian terhadap ungkapan-ungkapan yang masih hidup di dalam masyarakat Melayu Kalbar tersebut. Dari ungkapan dan upacara tradisional tersebut dapat digali nilai-nilai baik yang berupa nasihat, pujian maupun sindiran yang biasa terjadi di kalangan masyarakat Melayu Kalbar, dan dari ungkapan tersebut dapat dipetik berbagai pelajaran, baik untuk para orang tua, maupun anak-anak, agar tidak bertingkah laku seperti yang terdapat di dalam ungkapan tersebut di atas dan dapat menjadi suri teladan bagi mereka dalam kehidupannya.

Mengembangkan Karakter Bangsa Berdasarkan Kearifan Lokal

Karakter sebagai suatu *moral excellence* atau akhlak dibangun di atas berbagai kebajikan (*virtues*) yang pada gilirannya hanya memiliki makna ketikadilandasi atas nilai-nilai yang berlaku dalam budaya bangsa (Kemendiknas, 2010). Karakter bangsa Indonesia adalah karakter yang dimiliki warga negara Indonesia berdasarkan tindakan-tindakan yang dinilai sebagai suatu kebajikan berdasarkan nilai yang berlaku di masyarakat dan bangsa Indonesia. Pancasila sebagai inti karakter bangsa Indonesia, mengandung lima pilar karakter, yakni:

1. Transendensi, menyadari bahwa manusia merupakan ciptaan Tuhan Yang
2. Maha Esa. Dari-Nya akan memunculkan penghambaan semata-mata pada Tuhan. Kesadaran ini juga berarti memahami keberadaan diri dan alam sekitarnya sehingga mampu memakmurkannya;
3. Humanisasi, setiap manusia pada hakikatnya setara di hadapan Tuhan kecualiketakwaan dan ilmu yang membedakannya. Manusia diciptakan sebagai subyek yang memiliki potensi;

4. Kebinekaan, kesadaran akan ada sekian banyak perbedaan di dunia. Akan tetapi, mampu mengambil kesamaan untuk menumbuhkan kekuatan;
5. Liberasi, pembebasan atas penindasan sesama manusia. Oleh karena itu tidak dibenarkan adanya penjajahan manusia oleh manusia;
6. Keadilan, merupakan kunci kesejahteraan. Adil tidak berarti sama, tetapi
7. Proporsional

Nilai-nilai Pancasila digunakan sebagai parameter tingkah laku pemerintah, masyarakat, dan individu. Pancasila memiliki kedudukan yang jelas dan tegas. Inti sila-sila Pancasila menjadi norma dan tolak ukur bagi kegiatan kenegaraan, kemasyarakatan, dan perseorangan. Perbuatan manusia dianggap bermoral (beretika) atau mempunyai nilai etik, jika memenuhi tolak ukur Pancasila. Pembangunan karakter bangsa dengan demikian juga tidak lepas dari nilai-nilai dasar Pancasila.

Kearifan lokal didefinisikan sebagai sintesis budaya yang diciptakan oleh aktor-aktor lokal melalui proses yang berulang-ulang, melalui internalisasi, dan interpretasi ajaran agama dan budaya yang disosialisasikan dalam bentuk norma dan dijadikan pedoman dalam kehidupan sehari-hari bagi masyarakat. Kearifan lokal merupakan gagasan konseptual yang hidup dalam masyarakat, tumbuh dan berkembang secara terus-menerus dalam kesadaran masyarakat dari yang sifatnya berkaitan dengan kehidupan yang sakral sampai dengan yang profan (bagian keseharian dari hidup dan bersifat biasa-biasa saja).

Kearifan lokal ialah koleksi fakta, konsep, keyakinan, dan persepsi masyarakat terhadap lingkungan mereka. Kearifan lokal dipahami sebagai segala sesuatu yang didasari pengetahuan, diakui akal, dan sesuai dengan ketentuan agama. *Local genius* adalah juga *cultural identity*, merupakan identitas bangsa yang menyebabkan bangsa tersebut mampu menyerap dan mengolah kebudayaan asing sesuai dengan watak sendiri. Unsur budaya daerah potensial sebagai *local*

genius karena teruji kemampuannya untuk bertahan. Karakteristik kearifan lokal ialah: (1) terbangun berdasarkan pengalaman; (2) teruji setelah digunakan selama berabad-abad; (3) dapat disesuaikan dengan budaya sekarang; (4) lazim dilakukan oleh individu dan masyarakat; (5) bersifat dinamis; dan (6) sangat terkait dengan sistem kepercayaan.

Kearifan lokal berwujud tata aturan yang menyangkut: (1) hubungan sesama manusia, seperti perkawinan; (2) hubungan manusia dengan alam, sebagai upaya konservasi alam, seperti hutan milik adat; dan (3) hubungan dengan yang gaib, seperti Tuhan dan roh gaib. Kearifan lokal dapat berupa adat istiadat, institusi, kata-kata bijak, dan pepatah. Seperti dalam kebudayaan Melayu.

Guna mengembangkan karakter bangsa berdasarkan kearifan lokal, perlu melaksanakan hal-hal sebagai berikut:

1. Mengembangkan modal sosial untuk mengaktualisasikan nilai-nilai luhur budaya bangsa dalam menghadapi derasnya arus budaya global, dengan mendorong terciptanya ruang yang terbuka dan demokratis bagi pelaksanaan dialog kebudayaan.
2. Mendorong percepatan proses modernisasi yang dicirikan dengan terwujudnya
3. Negara Kesatuan Republik Indonesia modern yang berkelanjutan dan menguatnya masyarakat sipil;
4. Menyelesaikan peraturan perundang-undangan di bidang kebudayaan dan peraturan pelaksanaannya;
5. Mendorong reaktualisasi nilai-nilai kearifan lokal sebagai salah satu dasar pengembangan etika pergaulan sosial untuk memperkuat identitas nasional
6. Mengembangkan kerja sama yang sinergis antarpihak terkait dalam upaya pengelolaan kekayaan bumi.
7. Mewujudkan masyarakat Indonesia yang berkepribadian, berbudi luhur, dan mencintai kebudayaan Indonesia dan produk-produk dalam negeri.

KESIMPULAN

Pendidikan mengembangkan nilai-nilai budaya dan karakter bangsa pada diri peserta didik sehingga mereka memiliki nilai dan karakter sebagai karakter dirinya, menerapkan nilai-nilai tersebut dalam kehidupan dirinya, sebagai anggota masyarakat, dan warga negara yang religius, nasionalis, produktif, dan kreatif. Kearifan lokal dapat digunakan fondasi membangun karakter bangsa, sepanjang tidak bertentangan dengan nilai-nilai Pancasila. Perlu adanya upaya untuk membendung dampak negatif

globalisasi. Jalur pendidikan formal, nonformal, dan informal dilibatkan dalam pemeliharaan kearifan lokal dalam rangka membangun karakter bangsa Indonesia. Karakter yang dibangun bukan hanya karakter yang melekat pada peserta didik, tetapi semua warga negara juga harus dibangun. Sehingga dengan demikian, akan terbangun karakter bangsa Indonesia.

DAFTAR PUSTAKA

- Gunawan, I. 2011. "Merekonstruksi Fitrah Pendidikan". *Komunikasi*, Majalah Kampus Universitas Negeri Malang Tahun 33 Nomor 276 September – Oktober 2011, hlm. 32.
- Kemendiknas. 2010. *Pengembangan Pendidikan Budaya dan Karakter Bangsa*. Jakarta: Pusat Kurikulum, Badan Penelitian dan Pengembangan, Kemendiknas.
- Lickona, T. 1992. *Educating for Character, How Our Schools can Teach Respect and Responsibility*.
- Nashir, Haedar. (2013). *Pendidikan Karakter Berbasis Agama & Budaya*. Yogyakarta: Multi Presindo
- Sani,Ridwan Abdullah&Kadri,Muhammad. (2016). *PendidikanKarakter, Mengembangkan Karakter Anak Sejak Dini*
- Sulistyawati, Sri. (2016). *Model Pendidikan Anti Korupsi Pada Siswa SMA Berbasis Nilai Nilai Karakter Bangsa*. Medan: USU Press
- Zubaedi. (2012). *Desain Pendidikan Karakter*.Kencana Prenada Group

REKONSTRUKSI HUKUM PERAN SERTA MASYARAKAT DALAM PENGELOLAAN LINGKUNGAN HIDUP DI INDONESIA YANG BERBASIS NILAI-NILAI KEARIFAN LOKAL

Purnawan D. Negara
Universitas Widyagama, Malang
Purnawan_dn@widyagama.ac.id

ABSTRAK

Hukum tidak berada di ruang hampa, sehingga pembangunan hukum di Indonesia tidak boleh tercerabut dari basis sosialnya agar tidak kehilangan makna dan daya berlakunya di masyarakat. Pengaturan peran serta masyarakat dalam perundang-undangan terkait lingkungan di Indonesia belum mencerminkan nilai-nilai kearifan lokal peran serta, di mana nilainya melibatkan masyarakat dalam pengambilan keputusan. Dalam hukum modern Indonesia pengaturan peranserta masyarakat atas lingkungan lebih bersifat sepihak dan bukan merupakan keputusan bersama, dan seringkali terminologi “peran serta” itu disempitkan menjadi “peran”. Upaya rekonstruksi mewujudkan pengaturan peran serta berbasis nilai-nilai kearifan lokal dilakukan dengan mentransformasikan nilai-nilai kearifan lokal kedalamnya dengan strategi: menggali nilai-nilainya; melakukan pendidikan untuk memahaminya; dan mengkonversikan nilai-nilai tersebut ke dalam kebijakan pembentukan hukum.

Kata Kunci: Rekonstruksi hukum; Peran serta, Kearifan lokal

A. PENDAHULUAN

Salah satu cita-cita bangsa Indonesia sebagaimana yang diamanatkan dalam Pembukaan UUD NRI 1945 adalah pencapaian masyarakat adil dan makmur, lewat pembangunan. Menurut Satjipto Rahardjo pembangunan adalah suatu bentuk kegiatan yang dilakukan untuk membawa masyarakat kepada perubahan yang direncanakan, yang bentuknya: (1) penanggalan nilai-nilai lama; (2) Modifikasi dan revitalisasi nilai-

nilai lama yang masih relevan dengan kebutuhan, tantangan, dan konteks zaman; (3) Penemuan dan pemasyarakatan nilai-nilai baru.³⁸⁴

Dalam konteks ini, bila mencermati arah pembangunan sebagaimana yang tertuang dalam UU No. 17 Tahun 2007 tentang Rencana Pembangunan Jangka Panjang Nasional (RPJPN) 2005-2025, kecenderungan politik pembangunan adalah bertumpu pada pembangunan ekonomi yang pencapaiannya dengan mengarahkan pembangunan hukum untuk mendukung terwujudnya pertumbuhan ekonomi.³⁸⁵

Penggunaan hukum untuk tujuan itu adalah konsekuensi logis dari sebuah upaya perubahan sosial, karena pembangunan itu sendiri adalah sebuah upaya perubahan sosial di masyarakat. Satjipto Rahardjo menjelaskan pembangunan hukum itu mempunyai makna yang menyeluruh dan mendasar tidak sekedar pembinaan hukum saja namun juga pembaharuan hukum. ‘Pembinaan hukum’ lebih mengacu pada efisiensi, dalam arti meningkatkan efisiensi hukum, sedang ‘pembaharuan hukum’ mengandung pengertian menyusun suatu tata hukum untuk menyesuaikan dengan perubahan masyarakat.³⁸⁶ Barda Nawawi mencakup pembaharuan hukum itu dalam pengertian *development, reform, renovation, rebuild, reconstruction, evaluation/re-evaluation* yang meliputi struktur, substansi, dan budaya hukum.³⁸⁷ Hal ini

³⁸⁴ Satjipto Rahardjo, *Hukum dan Perubahan Sosial: Suatu Tinjauan Teoretis serta Pengalaman-pengalaman di Indonesia* (Jogja, 2009), hlm. 179; Periksa pula Adi Sulistyono, “Pembangunan Hukum Ekonomi untuk Mendukung Pencapaian Visi Indonesia 2030” (Orasi Pengukuhan Guru Besar FH-UNS, Surakarta, 17-11-2007), hlm. 3

³⁸⁵ Lihat Lampiran UU No. 17 Tahun 2007 tentang RPJPN Tahun 2005-2025, pada bagian Mewujudkan Bangsa yang Berdaya Saing huruf E No. 34

³⁸⁶ Satjipto Rahardjo, Loc. Cit; Adi Sulistyono, *Op.Cit.*, hlm. 3-4; Rekonstruksi berasal dari kata *reconstruction* yang diberi pengertian tentang penyusunan kembali, pembangunan kembali atau menata ulang dan dapat juga diberikan pengertian reorganisasi. Lihat Andi Hamzah, *Kamus Hukum*, Ghalia Indonesia, Jakarta, 1997. Pengertian rekonstruksi (*reconstruction*) menurut Black’s Law adalah sebagai “*the act or process of rebuilding, re-creating, or reorganizing something*”. Lihat Bryan A. Garner, *Black’s Law Dictionary* (St. Paul, Minn., 1999), hlm. 1 275

³⁸⁷ Lihat Barda Nawawi Arief, “Pembangunan Sistem Hukum Nasional Indonesia” makalah Kuliah Umum Program MIH - UBH, Padang, 16-05-2009, hlm. 5; Juga periksa Barda Nawawi Arief, “Pembaharuan Sistem Penegakan Hukum dengan Nilai-Nilai Moral Religius” makalah Seminar Nasional Pembangunan Hukum dengan Pendekatan Hukum Progresif, Undip, Semarang, 19-12-2009. hlm. 5-6, 10-15;

sebagaimana pula pendapat Lawrence Friedman yang menyatakan bahwa pembangunan hukum itu mencakup makna yang luas yang di dalamnya mencakup sistem hukum, di mana sistem hukum terdiri atas struktur hukum (*structure*), substansi atau materi hukum (*substance*), dan budaya hukum (*legal culture*) yang satu sama lain saling berinteraksi: “*a legal system in actual operation is a complex organism in which structure, substance, and culture interact*”.³⁸⁸ Soal bidang mana dari sistem hukum itu yang akan ditekankan/ditunjukkan pembangunannya adalah tergantung dari keputusan politik yang diambil dari para pengambil kebijakannya.

Bila mencermati UU No. 17 Tahun 2007 tentang RPJPN Tahun 2005-2025 tampak bahwa Pembangunan hukum diarahkan untuk mendukung pertumbuhan ekonomi dengan menekankan pada **pembaharuan materi hukumnya**.³⁸⁹ Dalam konteks ini kemudian, salah satu hal yang perlu dibangun/diatur adalah persoalan lingkungan hidup. Lingkungan hidup yang di dalamnya terkandung sumber daya alam adalah modal pembangunan (ekonomi) dan sekaligus sebagai penopang sistem kehidupan.³⁹⁰

Lingkungan (SDA) sebagai modal ekonomi telah mampu menyumbang 24,8% terhadap produk domestik bruhidu[to (PDB) dan 48% penyerapan tenaga kerja.³⁹¹ Namun, pengelolaan SDA tersebut masih belum berkelanjutan dan mengabaikan kelestarian fungsi lingkungan.

Negara bersama swasta tampaknya masih menjadi faktor yang dominan dalam hal terjadinya eksploitasi atas lingkungan hidup itu,³⁹² padahal di dalam pengelolaan

³⁸⁸ Lawrence M. Friedman, *The Legal System* (New York, 1975), hlm. 14-16

³⁸⁹ Lihat kembali Lampiran UU No. 17 Tahun 2007 tentang RPJPN Tahun 2005-2025, pada bagian Mewujudkan Bangsa yang Berdaya Saing huruf E No. 34

³⁹⁰ Bandingkan, Sudharto P. Hadi, *Manusia dan Lingkungan Hidup* (Semarang, 2009), hlm. 5

³⁹¹ Perhatikan, Lampiran UU No. 17 Tahun 2007 tentang RPJPN Tahun 2005-2025, pada Bab II angka Romawi II.1, huruf I.1

³⁹² Secara kritis Danial Indrakusuma, dengan meminjam istilah John Perkins dalam bukunya *Economic Hit Man*, memaparkan bahwa saat ini dalam suasana ekonomi global terdapat kecenderungan Korporatokrasi, di mana negara berfungsi sebagai pengabdian perusahaan, pemerintah negara-negara berkembang tunduk pada kepentingan-kepentingan perusahaan-perusahaan besar. Lihat Danial

lingkungan hidup itu terdapat 3 pihak pemangku kepentingan (*stake holder*) yang menjadi sentral pengelolaan lingkungan dan sangat menentukan atas terdegradasi tidaknya lingkungan, yakni Pemerintah (Penguasa), Swasta (Pengusaha/investor), dan Masyarakat.³⁹³ Selama ini masyarakat cenderung sebagai pihak yang diabaikan di dalam pengelolaan lingkungan dalam arti setiap keputusan publik atas lingkungan jarang sekali melibatkannya. Masyarakat secara yuridis berhak untuk ikut terlibat di dalam pengambilan keputusan atas lingkungan yang berdampak pada dirinya maupun lingkungannya.

Pelibatan secara yuridis ini dapat dicermati dari sejauh mana di dalam ketentuan perundang-undangan yang berkaitan dengan lingkungan peran serta masyarakat itu diatur dan diakomodasi. Oleh karena itu, dalam tulisan ini akan dikaji sejauh mana pengaturan substansi tentang peran serta masyarakat yang berkaitan dengan lingkungan hidup itu diakomodasi dan dihormati ditengah arus politik pembangunan ekonomi yang mensubordinasi lingkungan hidup, apakah muatan peran serta itu telah berbasis pada nilai-nilai masyarakat yang hidup (nilai-nilai kearifan lokal) atau tidak.

B. Hukum Berbasis Nilai-nilai Kearifan Lokal dan Peran Serta Masyarakat sebagai Basis Pembangunan Hukum Lingkungan

Menurut Yusriadi bahwa pembangunan dalam dirinya mengandung perubahan besar yang meliputi perubahan struktur ekonomi, pola konsumsi, sumber alam dan lingkungan hidup, teknologi, dan perubahan **sistem nilai**.³⁹⁴ Menekankan pada perubahan sistem nilai, dapatlah dikemukakan bahwa nilai memiliki hubungan yang erat dengan hukum dan perilaku suatu masyarakat. Hukum itu sebagai bingkai dari

Indrakusuma, "Korporaktokrasi, Menyempurnakan Negara sebagai Pengabdian Perusahaan", Jurnal Ilmiah Tanah Air – Walhi, Edisi Januari 2009, hlm. 3-4

³⁹³ Pemangku Kepentingan (*Stakeholder*): Orang atau kelompok yang dapat memengaruhi atau terpengaruh kebijakan dan tindakan perusahaan/proyek kegiatan/pembangunan dalam mencapai tujuannya. Lihat Sonny Sukada, *et. al.*, *Membumikan Bisnis Berkelanjutan: Memahami Konsep & Praktik Tanggung Jawab Sosial Perusahaan* (Jakarta, 2007), hlm. 183-189

³⁹⁴ Yusriadi, "Tebaran Pemikiran Kritis Hukum dan Masyarakat" (Malang, 2009), hlm. 165

perilaku, agar perilaku itu sesuai dengan nilai dan tetap menjunjung tinggi nilai tertentu.³⁹⁵

Oleh karena itu, pembangunan hukum mutlak harus berbasis nilai-nilai masyarakatnya agar hukum itu bisa dipahami dan diterima masyarakatnya,³⁹⁶ hasil Seminar Hukum Nasional VI Tahun 1994 menegaskan dengan tegas bahwa pembangunan hukum suatu bangsa itu harus bersifat “Bangsa Sentris”.³⁹⁷ Pernyataan ini dikuatkan pula oleh Wolfgang Friedman dalam Esmi Warassih yang mengatakan bahwa hukum itu tidak mempunyai kekuatan berlaku universal, setiap bangsa mengembangkan sendiri kebiasaan hukumnya sebagaimana mereka mempunyai bahasa sendiri juga, tidak ada hukum dari suatu negara tertentu dapat dipakaikan untuk bangsa dan negara lain.³⁹⁸

Dalam konteks lingkungan, nilai-nilai ini memiliki korelasi yang kuat dengan lingkungan atau SDA. Indonesia adalah negara yang tidak hanya dijuluki sebagai negara *megadiversity*, tetapi juga *megacultural diversity*, artinya Indonesia itu selain negara yang kaya akan keragaman hayati juga kaya akan keragaman budaya, terdapat korelasi yang erat antara keragaman hayatinya dengan keragaman budayanya, di mana nilai-nilai budayanya telah menjaga keutuhan keragaman hayatinya. Bahkan sebaliknya juga dapat dikatakan bahwa lingkungan atau alam itu menjadi sentral budaya, keberadaan alam/lingkungan tidak sekedar sebagai ruang produksi tetapi juga sumber budaya. Vandana Shiva dalam Keraf menyatakan secara tepat bahwa “tanah (lebih luas lingkungan/alam) bukan sekedar rahim bagi reproduksi kehidupan biologis, melainkan juga reproduksi kehidupan budaya dan spiritual”.³⁹⁹ Lingkungan/alam adalah wilayah di mana kita bisa menyatakan disitulah kebudayaan dari sebuah komunitas ditemukan. Lingkungan/Alam itu merupakan **alamat kebudayaan**

³⁹⁵ I Ketut Artadi, *Hukum dalam Perspektif Kebudayaan: Pendekatan Kebudayaan terhadap Hukum* (Denpasar, 2006), hlm. 33-34

³⁹⁶ Esmi Warassih, *Pranata Hukum Sebuah Telaah Sosiologis* (Semarang, 2005), hlm. 103; Artidjo Alkostar, ed., *Identitas Hukum Nasional* (Jogjakarta, 1997), hlm. ix

³⁹⁷ Barda Nawawi Arief (2008), *Op.Cit.*, hlm. 73

³⁹⁸ Esmi Warassih, *Loc.Cit.*, hlm. 103

³⁹⁹ A. Sony Keraf, *Etika Lingkungan* (Jakarta, 2006), hlm. 286

(**sumber nilai-nilai, sumber kearifan lokal, sumber hukum adat**) suatu komunitas masyarakat di Indonesia, disitulah nilai-nilai yang menjadi pedoman tata laku hidup suatu komunitas ditemukan. Bagi masyarakat adat/lokal filosofi demikian dirumuskan secara kias dan samar, yang dirumuskan secara singkat kedalam kalimat: “alam berkembang, jadikan guru”.⁴⁰⁰

Nilai-nilai itu kemudian mewujudkan menjadi kearifan lokal, yang hal ini tampak dalam pepatah-petitih atau pikukuh untuk bertingkah laku terhadap lingkungan, seperti di Tana Toa Kajang Sulsel: *Anjo boronga anre nakkulle nipanraki, punna nipanraki boronga, nupanraki kalennu* (hutan tidak boleh dirusak, jika engkau merusaknya, maka sama halnya engkau merusak dirimu sendiri); *Anjo natahang ri boronga karena pasang, rettopi tanayya rettoi ada* (Hutan bisa lestari karena dijaga oleh adat, bila bumi hancur, maka hancur pula adat).⁴⁰¹ Setiap hukum itu khas secara kultural, sehingga saat terjun ke kehidupan bernegara hukum, maka setiap bangsa itu membawa kekhasannya sendiri berupa modal sosialnya sendiri, diantara modal sosial itu adalah kearifan lokal sebuah nilai-nilai kearifan setempat yang telah teruji dan dapat digunakan untuk mengatasi berbagai masalah sosial di masyarakat.⁴⁰²

Chatcharee Naritom dalam Saptomo menjelaskan: “*Local wisdom is the knowledge that discovered or acquired by local people through the accumulation of experiences in trials and integrated with the understanding of surrounding nature and culture*”. *Local wisdom is dynamic by function of created local wisdom and connected to the global situation* (Kearifan lokal adalah pengetahuan yang ditemukan atau diperoleh dari masyarakat lokal melalui akumulasi dari berbagai pengalaman dalam serangkaian praktik dan terintegrasi dengan pemahaman terhadap alam sekitar dan

⁴⁰⁰ Mryna Safitri, “Keniscayaan Transdisiplinaritas dalam Sosio-Legal terhadap Hutan, Hukum, dan Masyarakat, *Kembali ke Jalan Lurus: Kritik Penggunaan Ilmu dalam Praktek Kehutanan Indonesia*, ed., Hariadi Kartodihardjo (Jogjakarta, 2013), hlm. 10-11; Moh. Kesnoe. 1996. *Hukum Adat: dalam Alam Kemerdekaan Nasional dan Persoalannya Menghadapi Era Globalisasi*. (Surabaya, 1996), hlm. 122

⁴⁰¹ Lihat Johny Purba, *Bunga Rampai Kearifan Lingkungan* (Jakarta, 2002), hlm. 275-930

⁴⁰² Satjipto Rahardjo, *Penegakan Hukum Progresif* (Jakarta, 2010), hlm. 260

budaya. Kearifan lokal selalu dinamis sesuai dengan fungsinya yang dibentuk oleh kearifan lokal dan terkait dengan situasi global)”.⁴⁰³

Nurjaya mengemukakan: “*kearifan lokal adalah tata nilai yang tumbuh dan berkembang dalam kehidupan masyarakat lokal (indigenous people atau adat community) sebagaimana tercermin dalam sistem pengetahuan teknologi, institusi, tradisi-tradisi termasuk sistem norma hukum lokal, yang secara nyata dioperasikan untuk menjaga keteraturan hubungan masyarakat dengan penciptanya, hubungan antar warga masyarakat, dan masyarakat dengan lingkungan alamnya*”.⁴⁰⁴

Eksistensi kearifan lokal atas lingkungan hampir ada pada sebagian besar masyarakat Indonesia, kesadarannya bahwa lingkungan/alam adalah ruang hidupnya (*lebensraum*) menimbulkan **nilai-nilai bertingkah laku menghormati/menghargai alam**.⁴⁰⁵ Situasi ini kemudian membawa cara pandang bahwa diri mereka (manusia) adalah bagian yang integral dari alam. Posisi ini kemudian memberikan tuntunan nilai perilaku penuh tanggung jawab, terhadap kelangsungan semua kehidupan di alam semesta.

Capra mengetengahkan hal itu dengan istilah *deep ecology* sebuah pandangan yang holistik yang menempatkan manusia tidak terpisah dari lingkungan alamiahnya, manusia tak lebih dari suatu untaian dalam jaringan kehidupan, suatu jaringan yang saling berhubungan dan saling tergantung satu sama lain secara fundamental.⁴⁰⁶ Arief Hidayat dan Adjie Samekto menyebutnya dengan “kebenaran ekologis” (*ecological truth*) yakni, kebenaran yang didasarkan pada sesuatu yang diyakini bahwa manusia adalah bagian dari ekosistem.⁴⁰⁷

⁴⁰³ Ade Saptomo, *Budaya Hukum dan Kearifan Lokal: sebuah Perspektif Perbandingan*. (Jakarta, 2013), hlm. 175

⁴⁰⁴ I Nyoman Nurjaya. *Pengelolaan Sumber Daya Alam dalam Perspektif Antropologi Hukum* (Jakarta, 2008), hlm. 38

⁴⁰⁵ Dominikus Rato, *Dunia Hukum Orang Osing* (Jogjakarta, 2009), hlm. 263

⁴⁰⁶ Fritjof Capra, *Jaring-jaring Kehidupan: Visi Baru Epistemologi dan Kehidupan*, terj. Saut Pasaribu (Jogjakarta, 2001), hlm. 16-18; Istilah Deep Ecology diambil dari Arne Naess, seorang filsuf Norwegia yang mencetuskan istilah itu pada tahun 1973 dalam artikelnya yang berjudul “The Shallow and the Deep, Long Range Ecological Movement: A Summary. Lihat Sony Keraf, *Op.Cit.*, hlm. 76

⁴⁰⁷ Arief Hidayat dan FX. Adji Samekto, *Kajian Kritis Penegakan Hukum Lingkungan di Era Otonomi Daerah* (Semarang, 2007), hlm. 157-158

Jadi, manusia itu dipahami tidak sekedar sebagai makhluk sosial tetapi juga sebagai makhluk ekologis (sebagai komunitas ekologis), yang identitasnya ikut dibentuk oleh lingkungan hidupnya.⁴⁰⁸ Tanpa alam, tanpa makhluk hidup lain, manusia tidak akan dapat bertahan hidup, kalau merusak alam niscaya akan terjadi gangguan kehidupan yang akan berdampak pada dirinya.

Kearifan lokal-kearifan lokal yang nyata seperti: *sasi* (*sasi laut, sasi kali, sasi hutan, sasi kelapa*) sebagai bentuk jeda mengeksploitasi sumber daya alam; *subak* (pengaturan tata air); norma adat tertulis *awig-awig*; tanah ulayat atau komunal yang dikelola sebagai faktor produksi/ekonomi bersama; hutan larangan sebagai hutan perlindungan mata air dan *plasma nutfah*; perladangan gilir balik untuk memberikan kesempatan tanah beristirahat; larangan menjual tanah keluar komunitas adat; larangan menebang pohon, berburu, memetik buah di hutan larangan (kecuali jatuh sendiri); larangan menelantarkan tanah; pengambilan keputusan bersama yang melibatkan seluruh komunitas atas sumber daya alam; sanksi adat yang tidak bersifat *punishment* tetapi lebih bersifat menjaga harmonisasi dengan alam (mengembalikan keseimbangan), merupakan bentuk-bentuk kearifan lokal yang hidup dan terpelihara.

Persoalannya sekarang adalah bahwa dalam konteks pembangunan ini kecenderungan degradasi lingkungan cukup kuat, tentunya kondisi ini harus dicegah. Secara kearifan lokal masyarakat lokal/tradisional/adat telah memiliki mekanisme untuk melakukan pencegahannya, yakni dengan **melibatkan masyarakat seluruh warga komunitas tanpa kecuali di dalam pengambilan keputusan bersama (peran serta/partisipasi)** manakala akan terjadi perlakuan/peristiwa penting terhadap sumber daya alam milik bersama. Pada masyarakat kita hal itu sudah lama dikenal seperti *rembug desa* di Jawa, *pangsengkepan banjar* di Bali, musyawarah *timanggong bantua* atau *Bepakat* di Kalbar, musyawarah nagari di Minangkabau Sumbar, bahkan secara cerdas masyarakat Minangkabau mengungkapkan musyawarah mufakat untuk mengambil keputusan bersama ini dengan sebuah pepatah yang berbunyi: “*Bulek aia dek pambuluah. Bulek kato dek mufakaik. Sadancıang bak bak basi, saciok bak ayam.*”

⁴⁰⁸ Sony Keraf, *Op. Cit.*, hlm. 280

Picak bisa dilayangkan, bulek bisa diguluangkan yang artinya kurang lebih: bulat air karena pembuluh, bulat kata karena mufakat. Sedenting ibarat besi, seciap ibarat ayam. Tipis bisa dilayangkan, bulat bisa digelindingkan)".⁴⁰⁹ Maknanya adalah semua permasalahan bisa dimusyawarahkan dan yang terbaik yaitu dengan suara bulat, satu suara, sehingga jika sudah menjadi keputusan akan mudah dilaksanakan. Prinsipnya yang paling penting adalah bahwa semua pihak terlibat di dalam pengambilan keputusan, keputusan bukan bersifat sepihak diambil oleh para penguasa sementara masyarakat/warga komunitas hanya menjadi penonton/latar belaka dari pengambilan keputusan itu, tetapi keputusan itu merupakan suara bulat bersama sehingga segala risiko dari keputusan itu menjadi tanggung jawab bersama.⁴¹⁰ Dengan demikian, semua terminologi yang bermakna musyawarah mufakat itu semuanya berujung pada **pengambilan keputusan bersama**.⁴¹¹

Secara esensi, kearifan lokal peran serta itu adalah bermakna peran serta *eco-sosial* di mana peran serta itu merupakan pancaran keeratan yang khas antara masyarakat dengan lingkungan/alamnya, yang menjadi *lebensraum*-nya. Bagi Masyarakat di Indonesia mereka menganggap dirinya menjadi bagian dari lingkungan, bahkan yang dinamakan masyarakat tidak hanya sosok manusia saja namun dirinya dan lingkungan adalah bagian yang menyatu dari masyarakat itu sendiri, hal-hal bendawi dan hal hal gaib memiliki kedudukan yang sama dengan dirinya dan saling menghormati satu sama lain. Iman Sudiyat menjelaskan bahwa masyarakat Indonesia itu pada dasarnya beralam pikiran **"peran serta integral-harmonis ke dalam kehidupan alam semesta"**, manusia memandang seluruh isi alam semesta: **hewan,**

⁴⁰⁹ Lihat Anonim, "Rembug Warga Bentuk Konkrit Demokrasi Pedesaan" dalam <http://www.fahmina.or.id>, diakses tanggal 22 Agustus 2017; Novia Cici Anggraini, "Revitalisasi Rembug Desa" dalam <http://www.ireyogya.org/>, diakses tanggal 22 Agustus 2017; Adlin Sila, "Kearifan Lokal di Minangkabau dan NAD" dalam <http://marzanianwar.wordpress.com/>, diakses tanggal 22 Agustus 2017

⁴¹⁰ Kodiran, "Aspek Kebudayaan Bangsa dalam Hukum Nasional", *Identitas Hukum Nasional*, ed., Artidjo Alkostar (Jogjakarta, 1997), hlm. 89

⁴¹¹ Soetardjo Kartohadikoesoemo, *Desa* (Jakarta, 1984), hlm. 212-213

tumbuh-tumbuhan, dan benda non hayati sebagai **teman/kawan/saudara**.⁴¹²

Dengan demikian, masyarakat yang melibatkan diri dalam pengambilan keputusan terhadap proyek-proyek pembangunan dapat pula dimaknai bahwa mereka sedang melakukan proses peran serta yang juga mewakili lingkungan sebagai saudaranya agar terjaga kelestariannya.

C. Memahami Pengertian dan Fungsi Peran Serta Masyarakat sebagai sebagai Dasar Pijakan Memahami Persoalan Lingkungan

Selama ini persoalan peran serta masyarakat sering menimbulkan permasalahan dibidang lingkungan, masyarakat sering kali **dimanipulasi** untuk menerima keputusan-keputusan sepihak dari suatu proyek pembangunan yang secara ekologis merugikan namun secara ekonomis menguntungkan investor. Padahal masyarakat sebagai salah satu *stake holder* lingkungan disamping pemerintah dan swasta, dia **berhak untuk ikut terlibat di dalam pengambilan keputusan** yang dikeluarkan oleh pemerintah.

Gambaran kasus di Indonesia (dari beberapa kasus yang ada) yang dapat dijadikan contoh terkait pengabaian peran serta masyarakat misalnya:

Kasus-kasus Lingkungan Hidup yang Berkaitan dengan Peran Serta Masyarakat

No	Kasus	Lokasi	Keterangan
1.	Resort The Rayja	Batu - Jatim	Ditolak warga mengancam sumber air dan warga tidak dilibatkan dlm persetujuan alih fungsi
2.	Reklamasi Teluk Benoa	Denpasar	Ditolak warga, mengancam nilai konservasi pesisir dan kawasan suci (Campuhan Agung), warga tidak dilibatkan dlm persetujuan alih fungsi

⁴¹² Iman Sudiyat, "Perkembangan Beberapa bidang Hukum Adat sebagai Hukum Klasik Modern", *Hukum Adat dan Modernisasi Hukum*, ed., M. Syamsudin (Yogyakarta, 1998), hlm. 30

3.	Tambang Emas Tumpang Pitu	Banyuwangi	Ditolak warga, mengancam tangkapan ikan, mencemari pantai, warga tidak dilibatkan dalam persetujuan alih fungsi kawasan lindung
4.	Alih fungsi Waduk Sepat menjadi Rumah Mewah	Surabaya	Ditolak warga, warga tidak dilibatkan dalam persetujuan alih fungsi tanah kas desa
5.	Reklamasi Teluk Jakarta	Jakarta	Ditolak warga, warga tidak dilibatkan dalam persetujuan Reklamasi (tidak ada konsultasi publik KLHS)
6.	Pendirian Pabrik Semen	Rembang	Ditolak warga, mengancam karst sebagai resapan air, warga tidak dilibatkan dalam alih fungsi kawasan
7.	Waduk Lambo	Nagekeo NTT	Ditolak Masyarakat Adat Rendu, mengancam artefak budaya, lokasinya belum dirembuk bersama masyarakat.
8.	PLTA PT Seko Power Prima	Luwu Utara	Ditolak Masyarakat Adat Seko, merampas tanah ulayat mengancam berbagai situs, warga tidak dimintai persetujuan
9.	Perkebunan Sawit PT. Mega Mustika Plantation	Sorong	Ditolak Masyarakat Adat Moi, merampas tanah ulayat, tidak dimintai persetujuan
10.	Apartemen di Karang Wuni dan Balerejo	Jogjakarta	Ditolak warga, ancaman dampak lingkungan sosial, pelanggaran perizinan. manipulasi persetujuan

Sumber: Data diolah dari berbagai sumber media *on line*

Dari kasus-kasus di atas tampak hampir semuanya ditolak oleh masyarakat karena masyarakat merasa tidak pernah dilibatkan di dalam proyek kegiatan/pembangunan itu, bahkan seringkali terjadi meski masyarakat menolak,

pembangunan itu tetap jalan terus atau tahu-tahu proyek/kegiatan itu sudah berdiri, dan akhirnya masyarakat dipaksa menyetujuinya. Sumber dari persoalan ini secara yuridis adalah karena dilemahkannya peran serta (partisipasi) masyarakat.

Dalam konteks bahasan ini, bila kita pahami tentang pengertian terminologi peran serta masyarakat dengan menginterpretasikan pendapat **Canter** dalam **Sembiring** bahwa peran serta masyarakat adalah proses komunikasi dua arah yang berlangsung terus-menerus untuk meningkatkan pemahaman masyarakat secara penuh atas suatu proses pengelolaan lingkungan hidup. Peran serta tersebut didefinisikan sebagai komunikasi dari pemerintah kepada masyarakat tentang suatu kebijakan (*feed-forward information*) dan komunikasi dari masyarakat kepada pemerintah atas kebijakan tersebut (*feedback information*).⁴¹³

Sementara itu menurut **Cormick** dalam **Arimbi dan Santoso**, peran serta masyarakat dalam proses pengambilan keputusan, *pertama*, ada yang bersifat **konsultatif**, di mana masyarakatnya hanya mempunyai hak untuk didengar pendapatnya dan diberi tahu saja, akan tetapi **keputusan akhir tetap berada ditangan pejabat pembuat keputusan**. *Kedua*, peran serta bersifat **kemitraan**, di mana masyarakat dan pejabat pembuat keputusan secara bersama-sama membahas masalah, mencari alternatif pemecahan masalah dan **secara bersama pula membuat keputusan**.⁴¹⁴

Teori Cormick ini secara gamblang sudah cukup memberikan gambaran yang jelas bahwa putusan kebijakan oleh pemerintah --atas lingkungan--, yang ideal ialah memperhatikan informasi dan masukan dari masyarakat, yang selanjutnya dibahas bersama, dan diambil keputusan secara bersama-sama pula. Dengan demikian, peran serta masyarakat itu akan meningkatkan kualitas keputusan pemerintah dan akan dapat mereduksi kemungkinan munculnya konflik.

⁴¹³ Sulaiman Sembiring, *Kajian Hukum dan Kebijakan Pengelolaan Kawasan Konservasi di Indonesia: Menuju Pengembangan Desentralisasi dan Peningkatan Peran Serta Masyarakat* (Jakarta, 1999), hlm. 94

⁴¹⁴ Arimbi Heroepoetri dan Mas Achmad Santosa, *Peran Serta Masyarakat dalam Pengelolaan Lingkungan* (1993, Jakarta), hlm. 1

Pada dasarnya sebuah peran serta masyarakat itu memiliki manfaat yang vital di dalam mereduksi degradasi lingkungan yang diakibatkan oleh kebijakan yang tidak berpihak terhadap lingkungan. Menurut Sembiring ada 5 manfaat atas diberikannya ruang bagi peran serta masyarakat, antara lain:

- a. Dalam proses pembuatan kebijakan, masyarakat adalah pihak yang berpotensi menjadi korban, oleh karena itu mereka memiliki hak untuk dikonsultasi (*right to consult*).
- b. Peran serta masyarakat dapat sebagai suatu Strategi, di mana pemerintah akan mendapatkan dukungan dari masyarakat sehingga keputusannya memiliki kredibilitas (*credible*).
- c. Peran serta masyarakat juga ditujukan sebagai alat komunikasi bagi pemerintah yang didayagunakan sebagai alat untuk mendapatkan masukan berupa informasi dalam proses pengambilan keputusan.
- d. Peran serta masyarakat didayagunakan untuk mengurangi/meredakan konflik melalui pencapaian konsensus dari pendapat-pendapat yang ada. Dengan bertukar pikiran/pandangan dapat meningkatkan pengertian dan toleransi serta mengurangi rasa ketidakpercayaan (*misstrust*) dan kerancuan (*biases*).

Tampaknya bahwa dalam pemikiran modern atas teori-teori tentang peran serta ini, nilai-nilai kearifan lokal sudah mengakomodasinya, sebagaimana yang telah dijelaskan sebelumnya bahwa nilai-nilai peran serta itu telah menjadi bagian hidup masyarakat Indonesia dalam mengambil keputusan, utamanya keputusan-keputusan penting yang menyangkut kehidupan mereka baik sebagai komunitas sosial maupun komunitas ekologis itu sendiri.

D. Peran Serta Masyarakat dalam Perundang-undangan yang Berkaitan dengan Lingkungan di Indonesia: Hilangnya Nilai-nilai Kearifan Lokal Peran Serta

Guna mengawali kajian untuk mengetahui terakomodasi tidaknya nilai-nilai kearifan lokal peran serta masyarakat di bidang lingkungan hidup, perlu diidentifikasi

bentuk-bentuk peran serta di bidang lingkungan yang diatur dalam undang-undang.

Bila diidentifikasi, bentuk-bentuk peran serta masyarakat itu antara lain:

**Pengaturan Peran Serta Masyarakat dalam Peraturan Perundang-Undangan
yang Terkait dengan Pengelolaan Lingkungan**

N o	UU	PsI	Terminolog i	Bentuk	Catatan
1.	UU 5/1960 UUPA	--	--	--	Tidak mengatur
2.	UU 5/1990 KSDAHE	37	Peran Serta	Diarahkan dan digerakkan oleh Pemerintah melalui berbagai kegiatan yang berdaya guna dan berhasil guna	Peran serta semu
3.	UU 41/1999 Kehutanan	68	Peran Serta	a. mengetahui rencana peruntukan, pemanfaatan hasil hutan, dan informasi kehutanan; b. memberi informasi, saran, pertimbangan; c. pengawasan	Peran serta semu
4.	UU 27/2003 Panas Bumi	--	--	--	Tidak mengatur
5.	UU 7/2004 Sumber Daya Air	82	Peran	a. memperoleh informasi; b. menyatakan keberatan; c. mengajukan laporan dan pengaduan	- Manipulasi istilah peran serta - Peran serta Semu

	(Sdh dicabut MK)				
6.	UU 18/2004 Perkebunan	--	--	--	Tidak mengatur
7.	UU 31/2004 Perikanan	--	--	--	Tidak mengatur
8.	UU 26/2007 Tata Ruang	60	- Peran - Partisipasi	a. mengetahui rencana tata ruang; b. mengajukan keberatan c. partisipasi dlm penyusunan rencana tata ruang; d. partisipasi dlm pemanfaatan ruang; d. partisipasi dlm pengendalian pemanfaatan ruang	- Manipulasi istilah peran Serta - Inkonsisten istilah Peran serta - Peran serta semu
9.	UU 27/2007 Pengelolaan Pesisir dan Pulau-pulau Kecil	60	Peran Serta	a. memperoleh informasi; b. mengajukan laporan dan pengaduan; c. menyatakan keberatan	- Peran serta semu
10.	UU 4/2009		--	--	Tidak mengatur

	Pertambahan				
11	UU 32/2009 Perlind. & Pengel. Lingk. Hidup	70	Peran	a. pengawasan sosial; b. pemberian saran, pendapat, usul, keberatan, pengaduan; c. penyampaian informasi dan/atau laporan.	Manipulasi Istilah Peran Serta Peran serta semu

Dari paparan tabel di atas bila diidentifikasi, dapatlah ditemukan gambaran tentang peran serta masyarakat itu sebagai berikut:

1. Peran serta diakomodasi, dijelaskan dengan terminologi:

- a) masyarakat dapat memberikan: **saran; pendapat; pertimbangan; usul; gagasan; pemikiran.**
- b) masyarakat dapat menyampaikan: **keberatan; pengaduan; informasi; laporan.**
- c) masyarakat dilibatkan dalam: **pengambilan keputusan dalam batas-batas tertentu**
- d) masyarakat diimobilisasi tenaga dan kemampuannya dalam bentuk: **diarahkan dan digerakkan; memberikan sumbangan waktu, tenaga, dan material; dilibatkan dalam penyusunan, perencanaan, pemanfaatan; pengendalian; pelaksanaan konstruksi serta operasi dan pemeliharaan.**
- e) masyarakat didayagunakan tenaganya untuk: **pengawasan.**

2. Ketentuan pengaturan peran serta itu masih akan diatur lebih lanjut dengan peraturan pelaksana

3. Terminologi peran serta yang bermacam-macam, bahkan dicampur adukkan, ada yang menggunakan terminologi: **peran serta masyarakat; partisipasi; peran serta rakyat; peran masyarakat; dan peran** saja

Bila kita analisis, terhadap bentuk-bentuk peran serta masyarakat itu (sebagaimana yang teridentifikasi pada *point* ”1”), tampak bahwa bila meminjam Teori Cormick dapatlah dikatakan bentuk-bentuk peran serta itu masih bersifat semu (*lips service*) belaka. Hukum belum memberikan ruang peran serta yang bersifat substantif. Dalam peran serta tersebut tampak posisi pemerintah masih bersifat dominan yakni, masih sebagai aktor utama yang menentukan keputusan, sedang masyarakat hanya sebagai penonton/pelengkap atas keputusan yang diambil oleh pemerintah. Masyarakat hanya menjadi objek dari peran serta dalam pembangunan.

Posisi penempatan yang tak seimbang ini dapat dilihat dari ditonjolkannya terminologi hukum atau kata-kata (yang dijumpai beberapa kali) **“memberikan saran, pendapat, pertimbangan, usul, gagasan, pemikiran atau menyampaikan keberatan, pengaduan, informasi, atau menyampaikan laporan.** Terminologi hukum itu memberikan makna bahwa aktor penentu keputusan adalah pihak yang memiliki *power* atau kekuasaan, sehingga apapun keberatan masyarakat atas suatu proyek pembangunan/investasi yang dinilai merugikan dirinya dan lingkungan, atau apapun saran masyarakat yang meminta proyek itu untuk dihentikan maka terhadap keberatan dan saran itu tetap diterima, namun soal dipertimbangkan atau tidak adalah tergantung pemerintah.⁴¹⁵

Tidak dijumpai satu pun dalam peraturan perundang-undangan itu terminologi hukum atau kata-kata peran serta seperti: **“ikut terlibat” di dalam proses pengambilan keputusan; atau ikut “memutuskan secara bersama-sama”; atau “penolakan”.** Terminologi ini cenderung tidak pernah dikedepankan, padahal bila

⁴¹⁵ Sudharto P. Hadi dan FX Adji Samekto, *Dimensi Lingkungan dalam Bisnis: Kajian Tanggung Jawab Sosial Perusahaan pada Lingkungan* (Semarang, 2007), hlm. 43

melihat Teori Cormick hal ini merupakan bagian dari peran serta yang utama, yakni peran serta yang substantif.

Jadi, bila dicermati dari keseluruhan pengaturan peran serta pada perundang-undangan yang berkaitan dengan lingkungan itu sebagian besar bentuk-bentuk peran serta itu masih bersifat konsultatif, dan belum bersifat kemitraan (*genuine*), yang belum memberikan ruang hukum kepada masyarakat untuk ikut terlibat di dalam pengambilan keputusan secara utuh.

Analisis berikutnya yang memperkuat bahwa peran serta itu masih bersifat konsultatif adalah diarahkannya peran serta itu ke arah yang **bersifat memobilisasi umum dan mendayagunakan** potensi/kemampuan masyarakat guna mensukseskan proyek-proyek pemerintah. Hal ini dapat diinterpretasikan dari terminologi hukum yang dikemas dalam kata-kata: masyarakat **diarahkan dan digerakkan; memberikan sumbangan waktu, tenaga, dan material; dilibatkan dalam penyusunan, perencanaan, pemanfaatan; dan pengendalian; pelaksanaan konstruksi serta operasi dan pemeliharaan;** atau masyarakatkan dilibatkan dalam **pengawasan**.

Tipikal memaknai peran serta masyarakat semacam ini sangat kuat dalam pandangan birokrat atau otoritas kekuasaan kita, utamanya dalam suasana politik pembangunan yang menitik beratkan pada bidang ekonomi yang memang sangat membutuhkan keterlibatan masyarakat. Kita dapat menangkap kesan ini dari studi yang dilakukan oleh Koentjaraningrat, di mana dalam studinya **Koentjaraningrat** mengidentifikasi ada 2 tipe peran serta masyarakat, yaitu: *Pertama*, peran serta masyarakat dalam aktivitas-aktivitas bersama dalam proyek-proyek pembangunan pemerintah, di mana dalam tipe ini bentuk-bentuknya adalah masyarakat **diajak, dipersuasi, diperintahkan,** atau **dipaksa** oleh pamong desa untuk berperan serta **menyumbangkan tenaga** atau **hartanya** kepada proyek-proyek pembangunan yang biasanya bersifat fisik; *Kedua*, peran serta masyarakat sebagai individu di luar aktivitas-aktivitas bersama dalam pembangunan, di mana dalam tipe yang kedua ini tidak ada proyek aktivitas bersama yang khusus, tetapi ada proyek-proyek

pembangunan yang biasanya tidak bersifat fisik dan tidak memerlukan suatu peran serta rakyat atas perintah atau paksaan dari atas, tetapi selalu atas dasar kemauan sendiri. Contohnya adalah peran serta masyarakat menjadi akseptor KB guna mendukung program pemerintah itu.⁴¹⁶

Selera birokrat atau otoritas kekuasaan menterjemahkan peran serta masyarakat dibidang lingkungan selain sekedar mobilisasi kepentingan umum, juga berpotensi muncul menterjemahkan peran serta sekedar sesuai **“selera/persepsi mereka sendiri”**. Hal ini sebagai akibat dari terminologi **“pengaturan peran serta yang masih akan diatur lebih lanjut dengan peraturan pelaksanaannya”** (*point 2*).

Potensi itu muncul ketika peraturan pelaksana yang diamanatkan UU itu tak kunjung dibuat secara tidak langsung telah terjadi “kekosongan hukum” atas pengaturan peran serta, sementara itu mental birokrat kita adalah bekerja sesuai dengan “juklak” dan “juknis”, dan ketika juklak dan juknis ini belum ada seringkali terjadi persoalan-persoalan hukum yang menyangkut peran serta masyarakat oleh otoritas kekuasaan “diterjemahkan” sesuai kepentingan mereka.

Indonesia pernah memiliki pengalaman ini, ketika untuk pertama kalinya memiliki undang-undang tentang lingkungan hidup, yakni UU No. 4 Tahun 1982. Di dalam Pasal 6 UU No. 4 Tahun 1982 diamanatkan bahwa *“ayat (1) Setiap orang mempunyai hak dan kewajiban untuk berperan serta dalam rangka pengelolaan lingkungan hidup; ayat (2) Peranserta sebagaimana tersebut dalam ayat (1) pasal ini diatur dengan peraturan perundang-undangan”*. Namun, sampai digantikannya undang-undang tersebut oleh undang-undang UU No. 23 Tahun 1997 tentang Pengelolaan Lingkungan Hidup, peran serta itu hampir selama 15 tahun **tidak pernah di atur**.

Implikasinya adalah peran serta itu kemudian maknanya digiring ke arah formulasi yang terbatas pada apa yang diinginkan dan didefinisikan oleh pemerintah.

⁴¹⁶ Lihat Koentjaraningrat, *Kebudayaan Mentalitas dan Pembangunan* (Jakarta, 1992), hlm.79-80

Bentuk-bentuk peran serta yang dipandang sebagai peran serta masyarakat terhadap lingkungan itu menurut persepsi pemerintah ketika itu misalnya: rakyat diminta untuk melakukan reboisasi secara masal; bergotong royong membersihkan kampung, sungai, selokan; atau tidak membuang sampah sembarangan (mengelola sampahnya). Sementara itu terhadap masyarakat yang mengajukan saran yang berupa kritik, menyampaikan keberatan, menolak, atau ingin ikut terlibat dalam pengambilan keputusan, dipandang sebagai bukan peran serta dan karenanya dipandang **melawan** atau **menentang** kegiatan-kegiatan pembangunan pemerintah.

Bila melihat paparan-paparan di atas sekali lagi bahwa memang bukan berarti tidak ada peran serta masyarakat di bidang lingkungan, peran serta itu ada hanya saja derajat kualitasnya rendah dan berpotensi untuk dimanipulasi dengan cara pengelabuan peran serta (*devious method*) guna mengurangi kemampuan masyarakat untuk mempengaruhi suatu proses pengambilan keputusan.

Di dalam pengaturan peran serta masyarakat di Indonesia sinyalemen manipulasi dan pengelabuan itu semakin menguat --bahkan mengesankan pemerintah **tidak secara sungguh-sungguh mengatur peranserta masyarakat**--, hal itu dapat kita lihat dari dicampur adukkannya atau dimanipulasinya terminologi yuridis “**peran serta masyarakat**” dengan terminologi yuridis “**peran**”. Pada satu sisi tampak digunakan terminologi “peran serta” untuk menjelaskan keterlibatan masyarakat dalam proses-proses pembangunan dalam arti partisipasi namun, pada sisi lain partisipasi itu dimanipulasi dalam terminologi “peran” saja. Padahal 2 terminologi itu **memiliki pengertian yang bertolak belakang**.⁴¹⁷

Kata “peran serta” berasal dari Bahasa Inggris *participate* yang menurut Black’s Law Dictionary: “*to receive or have a part of or share*”,⁴¹⁸ yakni suatu kondisi untuk menerima atau mengambil bagian dari sesuatu aktivitas --termasuk pengambilan keputusan--. Sementara itu “peran” berasal dari terjemahan Bahasa Inggris *role*, yang

⁴¹⁷ Perhatikan terminologi dalam peraturan perundang-undangan yang berkaitan dengan lingkungan, mengatur “peran serta” dengan variasi kata-kata: peran serta masyarakat; partisipasi; peran serta rakyat; peran masyarakat; dan peran

⁴¹⁸ Lihat, Black Law Dictionary, *Op. Cit.*, hlm. 1141

menurut Mason *et. al* dalam Berry adalah seperangkat harapan-harapan yang dikenakan pada individu yang menempati kedudukan sosial tertentu, di mana harapan-harapan tersebut merupakan imbalan dari norma-norma sosial, oleh karena itu dapat dikatakan peranan-peranan itu ditentukan oleh norma-norma di dalam masyarakat, artinya seseorang diwajibkan untuk melakukan hal-hal yang diharapkan oleh masyarakat di dalam pekerjaannya dan dalam pekerjaan-pekerjaan lainnya.⁴¹⁹

Sementara itu menurut Soerjono Soekanto, “peran” (*role*) merupakan aspek yang dinamis dari kedudukan (status). Apabila seseorang melaksanakan hak-hak dan kewajibannya sesuai dengan kedudukannya maka dia menjalankan suatu peran. Pengertian peranan adalah suatu perilaku yang diharapkan oleh orang lain dari seseorang yang menduduki status itu.⁴²⁰ Jadi, dari penjelasan itu yang dimaksudkan dengan “peran” merupakan kewajiban-kewajiban dan keharusan-keharusan yang dilakukan seseorang karena **kedudukannya dalam status tertentu** di masyarakat atau lingkungan di mana dia berada.

Dari paparan-paparan di atas tampak jelas bahwa secara yuridis terdapat perbedaan hakiki antara terminologi “peran serta” dengan “peran” namun, kedua istilah ini dalam bahasa perundang-undangan telah **dicampuradukkan** menjadi satu, sehingga partisipasi masyarakat di bidang lingkungan telah dikamouflasekan kedalam kata peran yang sebenarnya tidak mempunyai makna partisipasi, bahkan Undang-undang lingkungan hidup yang baru pun (UU No. 32 Tahun 2009) masih juga mengesankan sifat-sifat manipulatif, pengelabuan, dan penegasian peran serta masyarakat.

D. Agenda Rekonstruksi

⁴¹⁹ Gross N., *et.al.*, “Explorations in Role Analysis”, dalam *Pokok-pokok Pikiran dalam Sosiologi*, David Bary (Jakarta, 1995), hlm. 99

⁴²⁰ Soerjono Soekanto, *Sosiologi Suatu Pengantar* (Jakarta, 2002), hlm. 243

Merefleksi gambaran realitas peran serta masyarakat dalam bidang lingkungan di Indonesia, yang menunjukkan bahwa pengaturan peran serta tersebut belum berbasis kepada nilai-nilai kearifan lokal, maka ekses berupa gejala-gejala sosial atas penolakan program-program pemerintah ataupun kecenderungan terjadinya degradasi lingkungan telah **memberikan pesan (*warning*)** kepada kita bahwa upaya-upaya simultan melakukan pembaharuan hukum lingkungan berbasis nilai-nilai tersebut harus terus diwujudkan demi terbangunnya Hukum Nasional yang dijiwai nilai-nilai masyarakatnya.

Bila melihat Hasil Seminar Nasional VII yang diselenggarakan di Jakarta pada tanggal 12-15 September 1999, pada bagian Masalah Kebhinekaan Sosial Budaya dan Reformasi Hukum, secara jelas dinyatakan:

“Hukum nasional yang akan dibangun di masa datang ditempatkan dalam nuansa kebhinekaan dengan **mentransformasikan nilai-nilai lokal** yang menghormati hak-hak rakyat ke dalam suatu wujud fundamental hukum berdasarkan asas demokratisasi yang didorong oleh **peran serta masyarakat** sipil dan juga memperhatikan globalisasi masyarakat dunia”.⁴²¹

Transformasi nilai-nilai kearifan lokal ini menjadi penting di tengah situasi perkembangan pemikiran hukum yang tengah merevitalisasi nilai-nilai lingkungan sebagai latar pembangunan hukum. Pemikiran itu dapat dilihat dari gagasan **eco-krasi (kedaulatan lingkungan)** yang dikembangkan Jimly Asshiddiqie.

Menurut Jimly, dalam pandangan eco-krasi lingkungan dianggap sebagai subjek hukum, di mana alam itu sudah seharusnya dianggap sebagai subjek kekuasaan, dan hak asasi bukan hanya untuk manusia tetapi juga alam. Alam mempunyai hak-hak dasar atau hak asasinya sendiri untuk tidak dirusak dan diganggu keseimbangannya, artinya pada alam diakui adanya kekuasaan dan hak asasinya sendiri yang tidak boleh dilanggar oleh siapapun (*inalienable rights*). Dengan demikian, dalam hubungannya dengan sistem kekuasaan negara dapat dikatakan bahwa alam diakui memiliki

⁴²¹ Lihat dalam Barda Nawai Arief, Kumpulan Hasil Seminar Nasional ke I s/d VIII dan Konvensi Hukum Nasional. *Op. Cit.*, hlm. 100

kedaulatannya sendiri. Oleh karena itu, disamping rakyat sebagai manusia yang berdaulat, alam juga berdaulat, dewasa ini alam semesta juga dipandang sebagai pemegang kekuasaan tertinggi dalam kehidupan. Jika dikaitkan dengan konsep kedaulatan sebagai ide kekuasaan tertinggi (*concept of sovereignty*), dapat disebut sebagai kedaulatan lingkungan.⁴²²

Dengan adanya hak-hak konstitusional bagi alam ini sangat penting bagi bangsa Indonesia dalam rangka untuk menghindarkan hilangnya kedaulatan bangsa Indonesia atas wilayahnya. Jika wilayahnya yakni, tempat di mana bangsa Indonesia itu menjalankan kehidupan berbangsa dan bernegara rusak maka bisa saja terjadi kedaulatan atas wilayah juga hilang, yang hal ini juga akan diikuti dengan hilangnya bangsa itu, hilangnya ekonominya, dan hilangnya hukumnya.

Bila mencermati pandangan Jimly tersebut tampak bahwa akar pandangan yang mendasar adalah diinternalkannya alam sebagai bagian dari kehidupan ber hukum (konstitusional) dan kehidupan sosial bangsa Indonesia. Alam memiliki hak-hak hukum dan karenanya hukum itu harus termanifestasi dari lingkungannya (alamnya).⁴²³

Secara yuridis pula, bahwa UUD 1945 telah mengadopsikan ide mengenai pentingnya lingkungan alam dalam sistem hukum dan kekuasaan negara. Ide itu selain tercantum dalam pembukaan UUD 1945 menurut Jimly juga tercantum dalam ketentuan Pasal 33 ayat (4) UUD 1945 (yang ditetapkan melalui amandemen keempat pada tahun 2002), pasal itu telah mengadopsi mengenai pentingnya prinsip-prinsip pembangunan berkelanjutan (*sustainable development*) dan prinsip pembangunan yang berwawasan lingkungan.

Diakui dan diterimanya prinsip-prinsip itu menjadi norma dasar dalam rumusan hukum tertinggi di Indonesia, menunjukkan bahwa alam pikiran yang terkandung

⁴²² Jimly Asshiddiqie, *Green Constitution: Nuansa Hijau UUD RI Tahun 1945* (Jakarta, 2009), hlm. 120-121

⁴²³ Untuk memperjelas tentang diberikannya kesetaraan hak kepada alam ini lihat Nicholas Low dan Brendam Glesson, *Politik Hijau: Kritik terhadap Politik Konvensional menuju Politik Berwawasan Lingkungan dan Keadilan*, terj. Dariyanto (Bandung, 2009), hlm. 213-214

dalam UUD 1945 mengalami perubahan yang sangat mendasar. Bangsa Indonesia tidak diperbolehkan melakukan usaha-usaha pembangunan yang merusak alam dan tidak berwawasan lingkungan,. Jika kebijakan-kebijakan pembangunan itu bertentangan dengan prinsip yang terkandung dalam UUD 1945, dan kebijakan itu dituangkan dalam bentuk undang-undang yang mengikat secara hukum, maka undang-undang yang berisi kebijakan yang bertentangan dengan UUD 1945 itu dapat dibatalkan melalui mekanisme peradilan konstitusional di Mahkamah Konstitusi.⁴²⁴

Oleh karena itu, dalam konteks pembangunan hukum ini (yang penekanannya pada pembaharuan substansi hukum ini), bila kita refleksikan dari pemikiran-pemikiran itu maka sudah menjadi hal yang sepatutnya bila di dalam pembuatan peraturan perundang-undangan organik dari UUD 1945 itu harus berbasis lingkungan yang berakar dari nilai-nilai kearifan lokal bangsa Indonesia, agar hukum itu bisa dipahami dan diterima masyarakatnya, dan tidak terkucilkan (*insulated, insolated*).⁴²⁵

Sekarang adalah bagaimana memulai mewujudkan agenda pembangunan yang mentransformasi nilai-nilai kearifan lokal lingkungan dan peranserta masyarakat itu ke dalam peraturan perundang-undangan nasional. Dalam kaitan ini meminjam gagasan **Yusriyadi** bahwa upaya transformasi itu harus dilakukan dengan nuansa "gebrakan", cepat, dan perlu adanya *political will* bahkan *political commitment* dari pemerintah. Upaya ini harus menjadi semacam *energy drink* yang mendorong para elite politik untuk mampu secara cepat mengeleminir degradasi lingkungan dari ekses politik pembangunan ekonomi.⁴²⁶

Jadi, kata kuncinya adalah tertumpu pada pemerintah dan seberapa jauh pemerintah memiliki kemauan politik untuk melakukan rekonstruksi hukum atas materi peran serta masyarakat yang upayanya dilakukan dengan mentransformasikan nilai-nilai kearifan lokal tersebut. Berdasarkan kajian yang telah dilakukan oleh Badan

⁴²⁴ Jimly Assidqie, *Op. Cit.*, hlm. 129

⁴²⁵ Satjipto Rahardjo, *Lapisan-lapisan dalam Studi Hukum* (Malang, 2009), hlm. 123; juga Satjipto Rahardjo, *Sisi-sisi Lain dari Hukum di Indonesia*, *Loc. Cit.*, hlm. 34

⁴²⁶ Lihat gagasan Yusriyadi, "Dinamika Politik Agraria dan Pemberdayaan Petani", dalam Suara Merdeka, 22 September 2004, hlm. 6

Pembinaan Hukum Nasional (BPHN) langkah-langkah yang bisa dilakukan guna mewujudkan transformasi nilai-nilai kearifan lokal itu dapat dilakukan dengan:⁴²⁷

1. Melakukan penggalian nilai-nilai

Melakukan penggalian nilai-nilai ini yang dimaksudkan adalah pengalihan nilai-nilai kearifan lokal masyarakat atas lingkungan dan nilai-nilai peran serta yang diawali dengan melakukan penelitian-penelitian atas nilai-nilai yang hidup di masyarakat itu. Maksud dari penelitian ini adalah untuk menegaskan nilai-nilai yang dipakai/diterima masyarakat. **Barda Nawawi Arief** menyatakan bahwa untuk mewujudkan identitas/karakter hukum nasional itu dapat dilakukan dengan menggali nilai-nilai hukum adat.⁴²⁸ Nilai-nilai hukum adat itu mewujudkan nilai-nilai *eco-sosial* dalam kehidupan hukum masyarakat Indonesia, karena menurut Satjipto Rahardjo salah satu bangunan sosial yang menjadi kekayaan bangsa adalah kebudayaan, dan kebudayaan merupakan manifestasi dari ekosistemnya, hukum adalah produk budaya dengan demikian maka hukum itu juga harus mencerminkan manifestasi ekosistemnya. Wawasan *eco-sosial* terhadap hukum dapat diamati kejadiannya dalam hukum adat, apabila kita menempatkan hukum adat dalam konteks wawasan tersebut, maka akan tampaklah betapa hukum tersebut berakar dengan baik ke dalam lingkungan fisik-organismenya (ekosistemnya).⁴²⁹

Semangat menggali nilai-nilai hukum adat ini dimaksudkan untuk menyediakan bahan bagi pembangunan hukum nasional yakni bahan yang sesuai dengan *living law* yang merupakan *inner order* dari masyarakat,⁴³⁰ yang ujungnya mengarah kepada peningkatan kualitas **substansi hukum**. Upaya-upaya penggalian itu selain dilakukan dengan penelitian juga dapat ditopang dengan seminar-seminar, kajian-kajian

⁴²⁷ Ahmad Ube, "Pengembangan Budaya Hukum dalam Pembangunan Hukum Nasional" (Laporan Penelitian Hukum, Jakarta, 2000), hlm. 138

⁴²⁸ Barda Nawawi Arief, "Permasalahan Hukum Adat dalam Pembangunan Hukum di Indonesia" (Makalah Ceramah pada Forum Komunikasi Penelitian Bidang Hukum FH-Undip, Semarang, 5-8 Desember 1994), hlm. 5

⁴²⁹ Satjipto Rahardjo, *Membangun dan Merombak Hukum Indonesia: sebuah Pendekatan Lintas Disiplin* (Jogjakarta, 2009), hlm. 27-30

⁴³⁰ Jeane N. Saly, "Hukum Adat dan Arah Kebijakan Hukum Nasional" (Makalah Seminar Nasional Hukum Adat, FH-Unair, Surabaya, 20 Agustus 2008), hlm. 29

mendalam, maupun mengungkapkan pendapat/pemikiran para pakar yang memiliki kompetensi, yang kesemuanya mengarah kepada penegasan dipakai/diterima tidaknya nilai-nilai itu oleh masyarakat.

2. Melakukan Pendidikan

Setelah nilai-nilai peran serta itu tergalikan baik melalui penelitian, seminar, kajian, maupun pemikiran-pemikiran/pendapat pakar kemudian nilai-nilai itu ditanamkan dan dibudayakan. Sarana efektif yang bisa dilakukan adalah dengan melalui pendidikan, baik secara formal maupun non formal, di mana model pendekatan pendidikannya yang bersifat komunikatif, dialogis, dan persuasif, tidak melalui pendekatan dengan cara-cara indoktrinasi, hal ini karena esensi melakukan pendidikan adalah untuk memfasilitasi dan membawa bangsa untuk mengetahui, memahami, menginternalisasi, dan mewujudkan nilai-nilai kearifan lokal atas lingkungan dan peran serta itu dalam kehidupan nyata bermasyarakat. Upaya-upaya penunjang yang dapat dilakukan dalam pendidikan ini antara lain dapat juga disediakan perpustakaan yang akan menyimpan seluruh hasil-hasil penelitian, seminar, kajian, maupun pendapat pakar tadi, maupun informatika dan penerbitan.

3. Pelembagaan atau Mengkonversi Nilai-nilai ke dalam Kebijakan/Produk Politik

Langkah berikutnya adalah melakukan pelembagaan atau pengkonversian nilai-nilai dalam kebijakan-kebijakan/produk politik, yang bentuknya diantaranya adalah kebijakan-kebijakan/produk politik yang dikemas dalam bentuk peraturan perundang-undangan.

Upaya ini merupakan salah satu wujud membangun sistem hukum nasional yang mengejawantahkan nilai-nilai kearifan lokal tersebut secara nyata. Negara Indonesia memiliki hukum nasional yang merupakan satu kesatuan sistem hukum yang bersumber kepada nilai-nilai budaya masyarakatnya.

Pengkonversian nilai-nilai kearifan lokal ke dalam kebijakan-kebijakan/produk politik yang dikemas dalam bentuk peraturan perundang-undangan ini menurut

Nyoman Shirta dapat berfungsi menyatukan dan menyeimbangkan aspek politik, ekonomi, sosial, dan budaya, sehingga pengaruh negatif faktor politik dan faktor ekonomi dapat ditanggulangi. Adapun caranya adalah dengan mentransformasikan seluruh nilai-nilai yang hidup di masyarakat ke dalam suatu peraturan yang mengatur secara proporsional seluruh aspek kehidupan masyarakat.⁴³¹ Perundang-undangan, ketetapan, keputusan, kebijaksanaan pemerintah, dan peraturan-peraturan lain pada hakikatnya merupakan nilai instrumental sebagai penjabaran dari nilai-nilai dasar yang hidup di masyarakatnya.⁴³²

Maka adalah tepat jika melakukan perubahan dengan cara membuat peraturan baru berdasarkan aspirasi rakyat yang bersumber dari hukum yang hidup dalam masyarakat. Bahkan apabila peraturan perundang-undangan bila tidak jelas mengatur suatu perbuatan tertentu, maka penyelenggara pemerintahan wajib menggali nilai-nilai yang hidup di masyarakat. Tampak bahwa upaya ini pada akhirnya mengarah terwujudnya struktur hukum yang berbasis nilai-nilai kearifan lokal.

D. PENUTUP

Pembangunan hukum pada dasarnya adalah pembangunan suatu tata hukum modern Indonesia yang tidak boleh tercerabut dari basis sosial masyarakatnya, karena hukum akan kehilangan makna dan daya berlakunya di masyarakat manakala ia melepaskan diri dari basis sosial masyarakat. Satjipto Rahardjo menegaskan dengan kalimat “hukum itu tidak hidup di ruang hampa”, hidupnya peraturan-peraturan hukum adalah apabila berada dalam konteks masyarakatnya, baik ketika dibuat/dibangun maupun ketika dilaksanakan. Pembangunan dan penegakkan hukum yang tidak berada dalam konteks masyarakatnya adalah hukum yang mati, hanya bersifat tekstual.⁴³³

Pengaturan peran serta masyarakat dalam peraturan perundang-undangan yang berkaitan dengan lingkungan di Indonesia sama sekali belum mencerminkan nilai-nilai

⁴³¹ Nyoman Sirtha, *Aspek Hukum Dalam Konflik Adat di Bali* (Denpasar, 2008), hlm. 92-93

⁴³² Jeane N. Saly, *Loc. Cit.*

⁴³³ Satjipto Rahardjo, *Hukum Progresif: Sebuah Sintesa Hukum Indonesia* (Jogjakarta, 2009), hlm. 17-20

kearifan lokal peran serta masyarakat, manusia itu bagian dari alam (*ecological truth*) oleh karenanya segala aktivitasnya terhadap alam harus memperoleh persetujuan kolektif masyarakat dalam bentuk keputusan bersama dari komunitas masyarakat itu.

Dalam perspektif kearifan lokal, peran serta juga memiliki makna partisipasi dan kegotong royongan, sehingga terminologi “peran serta” tidak dapat disamakan dengan “peran” yang lebih mengarah kepada kedudukan atau status seseorang. Dalam hukum modern Indonesia yang berkaitan dengan pengaturan lingkungan ditemui penggunaan kata “peran serta” yang dicampur adukan atau dikamufleskan dengan kata “peran”, hal ini sangat lekat berpotensi dimanipulasi dan pengelabuan atas peran serta masyarakat..

Upaya pembangunan untuk mewujudkan pengaturan peran serta masyarakat yang berbasis nilai-nilai kearifan lokal dilakukan dengan mengganti konsepsi peran serta yang berlaku selama ini dan kemudian mentransformasikan nilai-nilai kearifan lokal kedalamnya. Sedang langkah-langkah taktis mewujudkannya adalah dilakukan dengan: menggali nilai-nilai yang ada; melakukan pendidikan untuk memberikan pemahaman atas nilai-nilai kearifan lokal itu; dan pada akhirnya nilai-nilai itu diwujudkan melalui pelebagaan atau penerapan atau mengkonversikannya ke dalam kebijakan/produk politik yang mengarah pada terbentuknya struktur hukum yang berbasis kearifan lokal masyarakat.

Hukum suatu bangsa adalah pancaran aspek budaya bangsa itu, oleh karena itu, tepat kiranya pepatah tradisional yang mengatakan **“hancur adat hancur bangsa”** artinya kelompok masyarakat (bangsa) tidak akan ada nilainya dalam kehidupan kemanusiaannya bila hancur martabatnya, hancur budi bahasanya, dan juga hancur adat istiadatnya.

DAFTAR PUSTAKA

- **Buku-buku:**

- Purba, Johny, *ed.* 2002. ***Bunga Rampai Kearifan Lingkungan***. Jakarta: Kantor Menteri Negara Lingkungan Hidup
- Alkostar, Artidjo (*ed.*). 1997. ***Identitas Hukum Nasional***. Jogjakarta: FH.UII
- Arief, Barda Nawawi. 2008. ***Kumpulan Hasil Seminar Hukum Nasional Ke I s/d VIII dan Konvensi Hukum Nasional***. Semarang: Pustaka Magister
- Artadi, I Ketut. 2006. ***Hukum dalam Perspektif Kebudayaan: Pendekatan Kebudayaan terhadap Hukum***. Denpasar: Pustaka Bali Post
- Asshiddiqie, Jimly. 2009. ***Green Constitution: Nuansa Hijau UUD RI Tahun 1945***. Jakarta: P. T. RajaGrafindo Persada
- Bryan, Garner A. 1999. ***Black's Law Dictionary***. St. Paul Minnesota: West Group
- Capra, Fritjof. 2001. ***Jaring-jaring Kehidupan: Visi Baru Epistemologi dan Kehidupan***, *terj.* Saut Pasaribu. Jogjakarta: Fajar Pustaka Baru
- Friedman, Lawrence. M. 1975 ***The Legal System***. New York: Russell Sage Foundation
- Hadi, Sudharto P. & F.X. Adji Samekto. 2007. ***Dimensi Lingkungan dalam Bisnis: Kajian Tanggung Jawab Sosial Perusahaan pada Lingkungan***. Semarang: BP UNDIP
- Hamzah, Andi. 1997. ***Kamus Hukum***. Jakarta: Ghalia Indonesia
- Heroepoetri, Arimbi dan Mas Achmad Santosa. 1993. ***Peran Serta Masyarakat dalam Pengelolaan Lingkungan***. Jakarta: WALHI & Friend of The Earth Indonesia
- Hidayat, Arief & F.X. Adji Samekto. 2007. ***Kajian Kritis Penegakan Hukum Lingkungan di Era Otonomi Daerah***. Semarang: BP UNDIP
- Koentjaraningrat. 1992. ***Kebudayaan Mentalitas dan Pembangunan***. Jakarta: P.T. Gramedia Pustaka Utama
- Kartohadikoesoemo, Soetardjo. 1984. ***Desa***. Jakarta: PN Balai Pustaka
- Keraf, Sony. 2002. ***Etika Lingkungan***. Jakarta: P.T. Kompas Media Nusantara
- Kodiran. 1997. ***Aspek Kebudayaan Bangsa dalam Hukum Nasional***, *Identitas Hukum Nasional*, *ed.*, Artidjo Alkostar. Jogjakarta: FH UII
- Kesnoe, Moh. 1996. ***Hukum Adat: dalam Alam Kemerdekaan Nasional dan Persoalannya Menghadapi Era Globalisasi***. Surabaya: Ubhara Press

- Low, Nicholas dan Brendam Glesson. 2009. *Politik Hijau: Kritik terhadap Politik Konvensional menuju Politik Berwawasan Lingkungan dan Keadilan*, terj. Dariyanto. Bandung: Nusa Media
- N. Gross (*et. al.*). 1995. *Exploritations in Role Analysis*, dalam David Barry, *Pokok-pokok Pikiran dalam Sosiologi*. Jakarta: Raja Grafindo Persada
- Nurjaya, Nyoman I. 2008. *Pengelolaan Sumber Daya Alam dalam Perspektif Antropologi Hukum*. Jakarta: Prestasi Pustaka Publisher
- Rato, Dominikus. 2009. *Dunia Hukum Orang Osing, Dominikus Rato*. Jogjakarta: LaksBang Mediatama
- Rahardjo, Satjipto. 2009. *Hukum dan Perubahan Sosial: Suatu Tinjauan Teoreris serta Pengalaman-pengalaman di Indonesia*. Jogja: Genta Publishing
- _____. 2009. *Membangun dan Merombak Hukum Indonesia: sebuah Pendekatan Lintas Disiplin*. Jogjakarta: Genta Publishing
- _____. 2009. *Lapisan-lapisan dalam Studi Hukum*. Malang: Bayu Media
- _____. 2009. *Hukum Progresif: Sebuah Sintesa Hukum Indonesia* Jogjakarta: Genta Publishing
- _____. 2010. *Penegakan Hukum Progresif*. Jakarta: Kompas Media Nusantara
- Safitri, Myrna. 2013, “Keniscayaan Transdisiplinaritas dalam Sosio-Legal terhadap Hutan, Hukum, dan Masyarakat, *Kembali ke Jalan Lurus: Kritik Penggunaan Ilmu dalam Praktek Kehutanan Indonesia*, ed., Hariadi Kartodihardjo. Jogjakarta: FORCI
- Saptomo, Ade. 2013. *Budaya Hukum dan Kearifan Lokal: sebuah Perspektif Perbandingan*. Jakarta: FH-Univ. Pancasila
- Sembiring, Sulaiman. 1999. *Kajian Hukum dan Kebijakan Pengelolaan Kawasan Konservasi di Indonesia: Menuju Pengembangan Desentralisasi dan Peningkatan Peran Serta Masyarakat* . Jakarta: ICEL
- Shirta, Nyoman. 2008. *Aspek Hukum dalam Konflik Adat di Bali*. Denpasar: Udayana University Press

Soekanto, Soerjono. 2002. *Sosiologi Suatu Pengantar*. Jakarta: PT Raja Grafindo Persada

Sukada, Sony (*et. al.*), 2007. *Membumikan Bisnis Berkelanjutan: Memahami Konsep & Praktik Tanggung Jawab Sosial Perusahaan*. Jakarta: Indonesia Business Links

Warassih, Esmi. 2005. *Pranata Hukum Sebuah Telaah Sosiologis*. Semarang: Suryandaru Utama

Yusriyadi. 2009. *Tebaran Pemikiran Kritis Hukum dan Masyarakat*. Malang: Pena Surya Gemilang

• **Makalah, Jurnal, disertasi, Laporan Penelitian:**

Arief, Barda Nawawi. 2009-a. **“Pembangunan Sistem Hukum Nasional Indonesia”** makalah Kuliah Umum pada Program Magister Ilmu Hukum, Pascasarjana UBH, Padang, 16 Mei 2009

_____. 2009-b. **“Pembaharuan Sistem Penegakan Hukum dengan Nilai-Nilai Moral Religius”** makalah Seminar Nasional Menembus Kebuntuan Legalitas Formal Menuju Pembangunan Hukum dengan Pendekatan Hukum Progresif, Semarang, 19 Desember 2009.

_____. 1984. **“Permasalahan Hukum Adat dalam Pembangunan Hukum di Indonesia”** makalah Ceramah pada Forum Komunikasi Penelitian Bidang Hukum FH-Undip, Semarang, 5-8 Desember 1994

Indrakusuma, Danial. 2009. **“Korporaktokrasi, Menyempurnakan Negara sebagai Pengabdian Perusahaan”** dalam Jurnal Ilmiah Gerakan Lingkungan Hidup - Tanah Air – Walhi, Edisi Januari 2009

Saly, Jeane N. 2008. **“Hukum Adat dan Arah Kebijakan Hukum Nasional”** Makalah Seminar Nasional Hukum Adat dalam politik Hukum Nasional, FH-Unair, Surabaya, 20 Agustus 2008

Sulistiyono, Adi. 2007. **“Pembangunan Hukum Ekonomi untuk Mendukung Pencapaian Visi Indonesia 2030”** Orasi Pengukuhan Guru Besar FH-UNS, Surakarta, 17 Nopember 2007

Sudiyat, Iman. 1998. “Perkembangan Beberapa bidang Hukum Adat sebagai Hukum Klasik Modern”, *Hukum Adat dan Modernisasi Hukum*, ed., M. Syamsudin. Jogjakarta: FH-UII

Ube. Ahmad. 2000. **“Pengembangan Budaya Hukum dalam Pembangunan Hukum Nasional”**. Laporan Penelitian Hukum, Jakarta: BPHN Kemenkumham

Koran, Internet

Anonim. 2009. **“Rembug Warga Bentuk Konkrit Demokrasi Pedesaan”** dalam <http://www.fahmina.or.id>, diakses tanggal 22 Agustus 2017

Anggraini, Novia Cici. 2009. **“Revitalisasi Rembug Desa”** dalam <http://www.ireyogya.org/>, diakses tanggal 22 Agustus 2017

Sila, Adlin. 2009. **“Kearifan Lokal di Minangkabau dan NAD”** dalam <http://marzanianwar.wordpress.com>, diakses tanggal 22 Agustus 2017

Yusriyadi. 2004. **“Dinamika Politik Agraria dan Pemberdayaan Petani”** dalam *Suara Merdeka*, 22 September 2004

**SISTEM KEKERABATAN MINANGKABAU BERBASIS KEARIFAN
LOKAL “BAJAPUIK” PADA MASYARAKAT PADANG PARIAMAN DI
KELURAHAN BINJAI KEC. MEDAN DENAI**

Risnawaty dan Susy Deliani

Pascasarjana Universitas Muslim Nusantara Alwasliyah

ABSTRAK

Penelitian ini bertujuan menganalisis dan mengimplementasikan nilai – nilai kearifan lokal pada sistem kekerabatan Minangkabau melalui “BAJAPUIK PADA MASYARAKAT PADANG PARIAMAN DI KEL BINJAI KEC. Medan. Budaya Bajapuik adalah pemberian uang yang diserahkan kepada pihak laki – laki sebagai uang pegangan pada pengantin wanita apabila kelak suami meninggal atau bercerai dan juga penghargaan kepada pihak laki – laki. Penelitian ini menggunakan pendekatan kualitatif deskriptif dengan metode wawancara dan observasi, serta lembar pengamatan sikap. Subjek dalam penelitian ini adalah masyarakat Pariaman di kelurahan Binjai kecamatan Medan denai. Teknik analisis data yang digunakan yaitu reduksi data, penyajian data, penarikan kesimpulan. Hasil penelitian mengungkapkan bahwa implementasi yang menggambarkan bagaimana sistem kekerabatan melalui nilai budaya Bajapuik pada masyarakat Pariaman di Kelurahan Binjai Kecamatan Medan Denai, kenyataannya masih dilestarikan walaupun ada pergeseran disebabkan perkawinan beda etnik. Data awal menunjukkan adanya pergeseran nilai – nilai Bajapuik pada Masyarakat Padang Pariaman di Kelurahan Binjai kecamatan Denai.

Kata kunci : nilai – nilai kekerabatan, budaya Bajapuik, Sara Bersandi Kitabullah, kearifan lokal

PENDAHULUAN

Kearifan lokal adalah warisan nenek moyang yang harus dipertahankan karena terkandung nilai-nilai leluhur yang harus dilestarikan. Sistem kekerabatan masyarakat Minangkabau yang berbasis nilai – nilai kearifan lokal yang dikenal dengan Sara Bersandi Kitabullah yang bermakna setiap tindakan dan perilaku harus berdasarkan aturan-aturan yang telah diperlakukan dalam masyarakat Minangkabau berdasarkan adat dan tidak bertentangan dengan agama. Dari pernyataan di atas menunjukkan bahwa masyarakat Minangkabau sejak dahulu telah diajarkan berperilaku dan bertindak sesuai dengan aturan aturan agama dan adat yang diperlakukan di ranah Minang. Kearifan lokal adalah nilai-nilai yang diperlakukan dalam masyarakat Minangkabau dengan tujuan agar masyarakat aman, tentram dan sejahtera. Untuk mewujudkan tujuan masyarakat sejahtera maka harus mempertahankan nilai – nilai leluhur yang mulai terkikis oleh kemajuan teknologi yang berdampak negatif terhadap perkembangan bangsa yang dikenal dengan lost generation yang berdampak pada korupsi, nepotisme, kolusi dan integrasi bangsa bahkan sampai pada main hakim sendiri (*eigenrichting*). Untuk mengatasi hal-hal yang tidak diinginkan maka sangat perlu mempertahankan kearifan lokal agar tidak kehilangan jati diri.

Sistem kekerabatan dalam masyarakat Minangkabau mengandung nilai – nilai kearifan lokal berdasar garis keturunan ibu yang disebut dengan Sistem Matrilineal. Sistem Matrilineal adalah sistem garis keturunan ibu yang hanya ditemukan di Minangkabau. Sistem Matrilineal mengandung nilai-nilai lokal yang masih dipertahankan di Ranah Minang. Sistem Matrilineal adalah sistem yang berbeda dengan sistem yang berlaku pada suku-suku yang ada di Indonesia. Dan penganut sistem matrilineal di dunia adalah Suku India, Tiongkok, Minangkabau dan penduduk asli Amerika Serikat. Menurut Efendi & Setiadi dalam Ronal Fransyaigu mengatakan bahwa kemajuan teknologi komunikasi dan informasi disamping menambah pengetahuan juga berdampak negatif seperti televisi, film, internet dan sebagainya, menyebarkan gaya hidup konsumtif, nilai – nilai dan etika kesopanan semakin hilang. Pornografi dan pornoaksi, serta tayangan lain yang tidak mendidik membentuk

individu-individu tidak beradab. Dampak negatif ini apabila dibiarkan akan dapat menjadi buruk. Untuk mencegah dampak negatif perlulah pelestarian kearifan lokal yang mengandung nilai - nilai budaya lokal melalui Bajapuik yang banyak mengandung nilai budaya seperti gotong royong dan tanggung jawab oleh pihak keluarga wanita (saudara dari Ibu pengantin wanita) yaitu pihak ninik mamak mengumpulkan uang Bajapuik untuk diserahkan ke pihak laki – laki sebagai penghargaan kepada pihak laki – laki. Menurut Fransyaigu mengintegrasikan nilai – nilai kearifan lokal menjadi hal yang *urgent* sebagai salah satu bagian pembentukan kekayaan budaya luar terhadap peserta didik. Manusia tidak bisa dipisahkan dengan budaya karena manusia adalah makhluk sosial yang berbudaya dan segala karakter manusia dibentuk oleh budaya masyarakatnya seperti apa yang dikatakan Sapir mengajukan akan dua (2) pengertian mengenai bentuk lambang, yang konkrit dan yang abstrak. Kedua lambang tersebut ialah lambang referensial dan lambang kondensasi. Salah satu yang termasuk di dalam pengertian lambang referensial adalah ungkapan – ungkapan. Sedangkan lambang kondensasi meliputi lambang – lambang upacara (ritual) yang bersifat stimulan emosi. (XIV 492-493)

Manusia tidak bisa hidup sendiri dia membutuhkan manusia lainnya untuk berinteraksi dan saling berkerja sama untuk memenuhi kebutuhan hidup sehari – hari. Untuk memenuhi kebutuhan manusia diperlukan nilai nilai gotong royong yang diperoleh dari hidup berkelompok dan memiliki budaya yang berbeda – beda dan manusia sosial dapat ditandai dengan budaya kelompoknya sendiri. Nilai – nilai menjadi pedoman yang memberi arah dan orientasi terhadap hidup, jadi bersifat umum. Sedangkan norma – norma merupakan aturan – aturan yang bersifat khusus, tegas dan tidak meragukan. Pedoman bagi masyarakat untuk menentukan sikap dan tingkah laku dalam masyarakat. Pedoman tersebut merupakan usaha pembudayaan menyesuaikan dengan alam pikiran serta sikapnya dengan adat istiadat sistem norma dan peraturan – peraturan yang ada dalam kebudayaan Herskovits dalam bukunya *Man and His Work* (1950: 544) menyinggung masalah fokus budaya dikatakan bahwa *cultural focus is a factor of for reaching significance in understanding the dynamic of culture*. Pernyataan

ini menekankan tentang unsur – unsur kebudayaan yang dapat mencerminkan karakter kebudayaan secara keseluruhan. Seolah-olah sebagai ukuran di dalam memberi interpretasi kehidupan masyarakat atau merupakan jiwa dan semangat aktivitas. Berpola seluruh anggota masyarakat.(Soepanto, Wibowo dkk. 1984 ;14)

Masyarakat berkomunikasi dengan menggunakan bahasa untuk mengekspresikan kebudayaan dan bahasa merupakan bahagian dari budaya dan bahasa akhirnya menjadi cerminan masyarakat pemakainya dengan kata lain bahasa menunjukkan bangsa dan bahasa dan budaya dapat berubah seiring dengan perkembangan zaman, melihat fenomena ini perlu menginventarisasi dan dokumentasi ungkapan tradisional yang dilaksanakan Proyek Inventaris dan Dokumentasi Kebudayaan Daerah (IKDK) yaitu pembinaan kebudayaan nasional, yang bertujuan untuk memperkuat keperibadian bangsa, kebanggaan nasional dan kesatuan nasional serta memupuk kebudayaan daerah sebagai unsur penting memperkaya dan memberi corak kebudayaan nasional (TAP MPR No.IV/MPR/78) maka instilah tradisional adalah terkandung nilai nilai sosial budaya masyarakat pendukungnya dan mempunyai fungsi sosial yang beraneka macam. (Sopanto: Wibowo dkk 1984:2)

Salah satu budaya tradisional Minangkabau adalah budaya Bajapuik yang biasanya dilakukan oleh masyarakat minang yang berasal dari Pariaman. Budaya Bajapuik ini masih dipertahankan oleh masyarakat minang yang berasal dari Pariaman di Perantauwan seperti masyarakat minang yang berdomisili di Kelurahan Binjai Kecamatan Medan Denai. Budaya Bajapuik mengandung nilai nilai tradisional antara lain adalah gotong royong yang dilakukan oleh pihak keluarga ibu (ninik mamak) untuk mengumpulkan uang Bajapuik yang akan diserahkan kepada pihak pengantin laki – laki. Dengan membawa antaran berupa bermacam – macam jenis makanan dan perlengkapan lainnya. Suku Minang adalah suku bangsa yang berasal dari Ranah Minang yang sistem kekerabatannya berdasarkan garis keturunan ibu (Amir dalam Ronald Fransyaigu). Kutipan ini menunjukkan bahwa peranan ninik mamak sangat besar peran dalam kelangsungan masa depan keponakan dan terutama dalam pencarian

calon suami. Hal ini menunjukkan nilai tanggung jawab dan gotong royong masih dipertahankan dalam era globalisasi sehingga istilah minang yang mengatakan *anak dipangku keponaakan dibimbing*.

Nilai Gotong royong dan nilai tanggung jawab yang tergambar dari budaya Bajapuik adalah merupakan kearifan lokal masyarakat minang yang perlu dipertahankan sebagai jati diri bangsa dan nilai – nilai tradisional ini dapat membenteng budaya asing yang berkembang pesat sesuai dengan perkembangan teknologi. Perkembangan teknologi tidak bisa dibendung tetapi dapat disiasati dengan memberikan pengetahuan sejak dini tentang nilai-nilai kebudayaan. Suku Minang terkenal dengan pepatah yang mengatakan ***sara bersandi kitabulah*** maknanya adalah masyarakat minang yang identik dengan Islam maka aturan yang diperlakukan di masyarakat adalah berdasarkan agama Islam dan sistem kekerabatan berdasarkan garis keturunan ibu yang disebut matrilineal. Sistem kekerabatan masyarakat minang di perantauan sudah mengalami pergeseran terutama apabila terjadi perkawinan campur mengakibatkan pergeseran dan bahkan nilai – nilai tradisional mengalami pergeseran

Kemajuan teknologi dan informasi memberikan dampak positif dan negatif. Dampak positif dari teknologi terhadap budaya antara lain adalah dapat mempromosikan kekayaan budaya bangsa sebagai jati diri bangsa dan dapat mengkaunter budaya asing dengan cara pemertahanan budaya Bajapuik yang mengandung nilai gotong royong, tanggung jawab, nilai – nilai kesantunan. Dampak negatifnya adalah terjadi pergeseran – pergeseran nilai-nilai budaya seperti nilai – nilai tradisional digantikan dengan nilai tradisional, nilai gotong royong diganti nilai individu dan hilang nilai kesantunan yang diimplementasikan melalui tindak tutur.

METODOLOGI PENELITIAN

Metode penelitian yang digunakan adalah pendekatan kualitatif deskriptif. Penelitian ini dilakukan di kelurahan Binjai kecamatan Medan Denai pada bulan Desember 2014 dengan cara mengamati proses acara Bajapuik sampai acara pernikahan berlangsung dengan menggunakan alat media dan rangkaian kegiatan dimulakan dengan penyerahan antaran uang bajapuik yang diserahkan oleh keluarga pihak penganten wanita (pihak keluarga pihak ibu penganten wanita) yang berperan pada acara tersebut. Fokus penelitian Masyarakat Minang (Padang Pariaman) di Kelurahan Binjai Kecamatan Medan Denai dengan menggunakan kuisioner dan wawancara.

Teknik pengumpulan data dengan mengumpulkan data primer dan sekunder dengan menggunakan kajian pustaka dan data statistika dari kedua bahasa yang akan teliti. Data primer dan sekunder dikumpulkan pada titik pengamatan dan mencatat setiap jawaban yang diajukan kepada responden. Perekaman dilakukan untuk memperoleh data primer seperti yang dipraktekkan oleh Sever Pop (1950 dan Ayatrohaedi 1970) kemudian mencatat karakter wilayah yang menjadi pengamatan dan jarak antara objek penelitian dan selanjutnya mendiskripsikan dan rekaman dipindahkan ke kartu, mendeskripsikan pergeseran budaya Bajapuik dan mencatat masyarakat yang masih melakukan budaya Bajapuik dan terakhir mendeskripsikan efek pergeseran budaya.

PEMBAHASAN

Berdasarkan data statistik yang diperoleh bahwa masyarakat Kelurahan Binjai berjumlah 54.518 jiwa dengan 10.7-3 kepala keluarga terdiri dari berbagai etnik, suku, budaya, agama dan tingkat pendidikan yang berbeda, Kelurahan Binjai dihuni oleh berbagai suku yaitu Minang, Melayu, Aceh, Batak, Jawa dan Sunda, Suku Minang (Padang Pariaman) banyak berdomisili di Kelurahan Binjai dan mata pencaharian mereka berdagang, tukang sepatu, tukang jahit, rumah makan dan *home industry* dan sebagian besar masyarakat Minang yang berdomisili di kelurahan ini masih melaksanakan budaya Bajapuik sebagai pemertahanan budaya dan menurut

masyarakat Minang di Kelurahan ini budaya Bajapuik ini sangat penting dilestarikan sebagai rasa cinta budaya bangsa yang sangat menolong kelangsungan kehidupan bangsa dan nilai-nilai ini harus diselamatkan dari pengaruh globalisasi karena nilai budaya adalah aset negara dalam mempertahankan negara dari pengaruh globalisasi. (Risnawaty, 2014:13)

Presentase yang menggunakan budaya Bajapuik di Kelurahan Binjai Kecamatan Denai menurut Bpk Hermansyah Tanjung yang dipanggil sebagai ninik mamak yang memegang peranan penting dalam acara Bajapuik dan beliau berkata masyarakat Pariaman yang berdomisili di tempat ini 75% masih melaksanakan budaya Bajapuik dan mereka melestarikan budaya ini walaupun mereka sudah di perantauan karena didalam nilai Bajapuik terkandung nilai – nilai kearifan lokal yang harus dipertahankan yaitu antara lain nilai gotong royong, nilai tanggung jawab, nilai kesantunan yang nyaris punah dan inilah alasan mereka agar anak bangsa dapat mengetahui dan mengimplentasikan nilai-nilai tradisional yang kaya dengan muatan lokal dan inilah salah satu membentengi dari pengaruh globalisasi yang tak dapat dibendung seiring dengan perkembangan teknologi dan informasi. (Risnawaty 2014:16)

Faktor penyebab pergeseran perlu diketahui dan menjadi perhatian kita dengan mengetahui penyebabnya kita dapat mencari solusinya. Faktor urbanisasi, akulturasi dan bencana alam. Pergeseran nilai dipengaruhi oleh pandang dan cara pikir masyarakat dari generasi ke generasi dan juga akibat perkawinan campur (beda suku). Budaya Bajapuik adalah sara bersandi kitabullah jadi adat sesuai dengan ajaran agama Islam karena pusat perkembangan agama Islam dan ditandai dengan munculnya Seh – Seh di Pariaman seperti ditemukannya Makam Seh Muhammad Zamil dan kebetulan peneliti adalah masih keturunan Seh Muhammad Zamil dan makamnya masih menjadi objek wisata dan berkat jasa namanya diabadikan menjadi nama jalan dan nama rumah sakit di Padang. Dan Seh Buhanuddin dan Seh Muhammad Saleh dan inilah cikal bakal perkembangan Agama Islam di Pariaman.

Cara pandang masyarakat Padang Pariaman Kel. Binjai menggunakan emas sebagai pengganti uang antaran bahkan ada juga memberikan uang Japuitan dengan benda seperti rumah, mobil dan lainnya ini pertanda sudah ada pergeseran yang mana dahulu ninik mama mencari calon menantu dengan melihat gala. Dan sekarang condong pada kedudukan, pendidikan dan harta. Ini menunjukkan ada pergeseran pada nilai-nilai budaya yang dipengaruhi dengan nilai moderen.

Pergeseran nilai gotong royong dapat dilihat dalam proses perkawinan di mana keluarga melaksanakan **acara badonjek** (acara pengumpulan uang) pada malam hari setelah acara perkawinan dan acara ini masih dilaksanakan di Kelurahan Binjai dan seluruh keluarga ibu menyumbangkan uang sebagai rasa tanggung jawab kepada keponakan dan seluruh keluarga ibu pengantin wanita berlomba menyumbangkan uang dan acara ini disaksikan oleh seluruh undangan yang hadir

Dari hasil pengamatan dilapangan melalui kuesioner, wawancara dan data di lapangan masyarakat Minang (Padang Pariaman) 75% masih melaksanakan budaya Bajapuik karena budaya Bajapuik sangat membantu meringankan beban biaya yang ditanggung oleh pihak pengantin wanita. Cara pandang masyarakat Padang Pariaman Kel. Binjai menggunakan emas sebagai pengganti uang antaran bahkan ada juga memberikan uang Japuitan dengan Benda seperti rumah, mobil dan lainnya ini pertanda sudah ada pergeseran yang mana dahulu ninik mama mencari calon menantu dengan melihat gala. Dan sekarang condong pada kedudukan, pendidikan dan harta. Ini menunjukkan ada pergeseran pada nilai -nilai budaya yang dipengaruhi dengan nilai moderen.

KESIMPULAN

Nilai – nilai yang terkandung dalam kekerabatan masyarakat Minang (Pariaman) yang diaktualisasikan dalam budaya Bajapuik masih dipertahankan, walaupun mengalami pergeseran – pergeseran yang disebabkan perkawinan campuran. Bajapuik adalah salah satu rangkaian acara perkawinan dalam keluarga Minang. Faktor penyebab pergeseran adalah pola pikir masyarakat Pariaman yang berdomoilli di

Kelurahan Binjai kecamatan Medan Denai. Fenomena ini dapat dilihat dari penentuan hari perkawinan yang diadakan bukan pada hari libur, alasannya adalah untuk efisiensi dan ekonomis. Sebab hari libur digunakan oleh masyarakat untuk berniaga. Maka pesta perkawinan dilaksanakan pada hari kerja tetapi tetap di ujung Minggu, yaitu hari Jumat dan Sabtu. Kedua, pemilihan warna baju pengantin yang biasanya berwarna merah dan hitam, tetapi saat ini warna baju pengantin dapat disesuaikan dengan pilihan masing – masing. Ketiga, uang antaran (uang jeputan) biasanya dapat menggunakan emas sebagai pengganti uang antaran, tetapi saat ini dapat diganti dengan benda – benda berharga. Hal ini menunjukkan adanya pergeseran pola pikir masyarakat Minang (Pariaman) khususnya di Kelurahan Binjai Kecamatan Medan Denai dan umumnya masyarakat Minang di Medan.

DAFTAR PUSTAKA

- Fairclough. 1992. **Discourse and Social Change**, Poloty: Press Cambridge
- Laporan Kegiatan kel.Binjai Kecamatan Medan Denai 2013**, Medan
- Parera, 2004. **Teori Semantik**. Edisi Kedua, Jakarta: Erlangga
- Risnawaty, 2013. **Character Building Trough Literary Works**, Medan:
Proceeding Faculty Of Literature UMN Al Washliyah
- Rosmawaty, 2004, **Language Jurnal Bahasa dan Sastra Medan**. Pusat Kajian
Bahasa dan Sastra Dosen Kopertis Wil I NAD – Sumut.
- Sinamo, Jansen. 2010. **8 etos keguruan**. Jakarta: Institut Darma Mahartika.
- Sinar. 2008. **Teori Analisis Wacana**. Medan: Pustaka Bangsa Press
- Sinar. 2011. **Kearifan Lokal Berpantun dalam Perkawinan Adat Melayu Batubara**
- Sutopo. 2006, **Penelitian Kualitatif**, Srakarta: Universitas Sebelas Maret.

**HARMONISASI PELAKSANAAN PENGATURAN PENATAAN RUANG
KAWASAN PERDESAAN DALAM KONSEP TIGA KESATUAN
PERLINDUNGAN BERKELANJUTAN
(TRINITY OF SUSTAINABILITY CONCEPT)**

JT Pareke

Universitas Muhammadiyah Bengkulu
themirrorofmysoul@gmail.com

ABSTRAK

Skenario pembangunan nasional yang cenderung menitikberatkan pada kepentingan ekonomi terutama pada sektor industri pengolahan bahan baku dan industri teknologi tinggi, menyebabkan sektor pertanian sebagai bahan baku terabaikan. Percepatan pembangunan melalui skenario pembangunan industri tanpa memperkuat sektor pertanian ternyata mudah terpuruk dan sukar pulih. Permasalahan yang timbul kemudian meningkatnya kebutuhan pangan akibat meningkatnya jumlah penduduk, menyempitnya kepemilikan lahan pertanian karena alih fungsi lahan, dan pengolahan lahan yang tidak berwawasan lingkungan. Pengembangan pembangunan pertanian harus bersifat integratif melalui pemberdayaan, reforma agraria, dan agenda kedaulatan pangan dalam kerangka penataan ruang kawasan perdesaan berbasis perlindungan lahan pertanian pangan berkelanjutan. Agenda pembangunan pertanian ini mengandung makna pemerintah mengatur kebijakan untuk melindungi kemandirian individu dan komunitas-komunitas yang memiliki kerarifan lokal (*local wisdom*) untuk membangun kembali kemandirian dan kedaulatan pangan, sehingga pembangunan nasional mengarah pada kesejahteraan masyarakat seluruhnya. Penelitian ini merupakan penelitian hukum normatif, menggunakan metode yuridis normatif, dalam hal ini digunakan metode pendekatan peraturan perundang-undangan (*statute-approach*), pendekatan konseptual (*conceptual approach*), dan pendekatan perbandingan (*comparative approach*). Perlunya harmonisasi pengaturan dengan mengintegrasikan kepentingan perlindungan lahan pertanian pangan berkelanjutan, perlindungan dan pemberdayaan petani, agenda kedaulatan pangan kedalam wadah rencana tata ruang wilayah secara terpadu, pada akhirnya kebutuhan lahan terpenuhi dan lahan pertanian menjadi lestari, petani mandiri dan sejahtera, kebutuhan pangan nasional terpenuhi dan Indonesia berdaulat pangan.

Kata Kunci: Harmonisasi, Pengaturan Penataan Ruang, Konsep Tiga Perlindungan Berkelanjutan

A. PENDAHULUAN

Negara agraris seperti Indonesia yang telah melakukan percepatan pembangunan melalui skenario pengembangan industri, tanpa memperkuat sektor pertanian lebih dahulu, ternyata mudah terpuruk dan sukar pulih. Hal ini membuktikan bahwa sektor pertanian merupakan penggerak perekonomian nasional

selama ini dan dapat diandalkan dimasa yang akan datang. Masalahnya akhir-akhir ini dengan makin meningkatnya kebutuhan pangan akibat meningkatnya jumlah penduduk, menyempitnya kepemilikan lahan pertanian, pengelolaan lahan makin tidak berwawasan lingkungan, sehingga lahan-lahan semakin menyempit.

Oleh sebab itu, saat ini Indonesia harus memantapkan skenario pembangunan melalui kebijakan nasional penataan ruang kawasan pertanian dalam upaya perlindungan lahan pertanian pangan berkelanjutan untuk mewujudkan ketahanan pangan. Indonesia sebagai sebuah negeri agraris, memposisikan tanah pertanian sebagai faktor produksi yang sangat vital yang melandasi semua aspek kehidupan manusia. Tanah pertanian sebagai salah satu obyek agraria yang bersifat strategis dan dominan. Dikatakan strategis karena ketersediaan luas tanah pertanian dari waktu ke waktu terbatas bahkan cenderung berkurang, dan dominan karena manusia yang membutuhkan tanah pertanian dari waktu ke waktu senantiasa bertambah, hal ini dapat dilihat dari data berikut:⁴³⁴

Tabel. 1. Perbandingan Kondisi Tanah Pertanian berdasarkan Data Sensus Pertanian Tahun 2003 dan Tahun 2013.

No	Rata-rata Luas Lahan	Rumah Tangga Pertanian	Persentase
Data kondisi Tanah Pertanian Berdasarkan Sensus Tahun 2003			
1	≤ 0,10 Ha	9.380.300	30,03 %
2	≥ 0,10 – 0,19 Ha	3.602.348	11, 53 %
3	≥ 0,20 – 0,49 Ha	6.816.943	21,83 %
4	≥ 0,50 - 0,99 Ha	4.782.812	15,31 %
5	≥ 1 – 1,99 Ha	3.661.529	11,71 %
6	≥ 2 – 2,99 Ha	1.678.356	5,37 %
7	≥ 3 Ha	1.309.896	4,19%

Data kondisi Tanah Pertanian Berdasarkan Sensus Tahun 2013

⁴³⁴Badan Pusat Statistik Republik Indonesia. Data Sensus Pertanian 2013.

1	$\leq 0,10$ Ha	4.338.849	16,60 %
2	$\geq 0,10 - 0,19$ Ha	3.550.180	13,58 %
3	$\geq 0,20 - 0,49$ Ha	6.773.362	25,76 %
4	$\geq 0,50 - 0,99$ Ha	4.555.073	17,43 %
5	$\geq 1 - 1,99$ Ha	3.725.849	14,26 %
6	$\geq 2 - 2,99$ Ha	1.623.428	6,21 %
7	≥ 3 Ha	1.608.728	6,16 %

Sumber: Sensus Tani Nasional Tahun 2013

Data BPS di atas, memberikan gambaran jelas dalam rentang waktu 10 tahun, tepatnya di tahun 2003-2013 terdapat perkembangan yang signifikan, dimana di tahun 2003 terdapat dua kelompok RTP yang menguasai luas lahan berbeda, bahwa 21% RTP menguasai tanah pertanian seluas 78% dan 79% RTP menguasai tanah pertanian seluas 22%. Jika dibandingkan berdasarkan data tahun 2013, bahwa 27% RTP menguasai tanah pertanian seluas 84%, dan 73% RTP menguasai tanah pertanian seluas 16% dari luas tanah pertanian.

Hak menguasai negara tidak dapat terpisahkan dari tujuannya yaitu untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat, sehingga, negara apabila tidak dalam rangka untuk mewujudkan kesejahteraan rakyat, maka negara tidak memiliki hak menguasai negara.⁴³⁵ Hak menguasai dari negara menentukan, negaralah yang mengatur kebijakan nasional melalui pendistribusian obyek agraria (tanah pertanian) kepada semua subyek agraria dan melestarikan hubungan pemilikan tanah pertanian yang sudah dan sedang berlangsung.

Idealnya setiap subyek agraria terutama petani menguasai tanah pertanian sendiri, namun “untuk memberi setiap orang sebidang tanah adalah tidak mungkin, karena luas tanah dalam negara itu terbatas, dan yang dapat diusahakan ialah agar sebanyak mungkin orang yang berprofesi petani mempunyai tanah. Hal ini dapat

⁴³⁵Ida Nurlinda, *Prinsip-prinsip Pembaruan Agraria: Perspektif Hukum*, Rajawali Pers, Jakarta, 2009, hlm. 62

dicapai bila diadakan pembatasan luas tanah yang boleh dimiliki atau dikuasai oleh perorangan maupun badan hukum”⁴³⁶. Menurut Noer Fauzi dalam Ida Nurlinda Kebijakan nasional menuju keadilan agraria merupakan suatu keniscayaan di mana:⁴³⁷

1. Tidak ada konsentrasi yang berarti dalam penguasaan, pemilikan, penggunaan dan pemanfaatan tanah beserta kekayaan alam yang menjadi sumber kehidupan orang banyak;
2. Terjamin kepastian hak penguasaan, pemilikan, penggunaan dan pemanfaatan oleh rakyat (terutama rakyat setempat) terhadap tanah dan kekayaan alam lainnya;
3. Terjaminnya keberlangsungan dan kemajuan sistem produksi rakyat (setempat), dimana tanah dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya merupakan sumber penghidupan mereka.

Berdasarkan Data statistik tahun 2010, secara nasional penduduk miskin Indonesia saat ini 16,66% atau 36.146.900 jiwa, dengan sebaran 24,5% atau 8.855.990 jiwa di pedesaan⁴³⁸, data terbaru per September 2013, penduduk miskin Indonesia turun menjadi 11,42% atau 28,55 juta jiwa, dengan sebaran penduduk miskin pedesaan meningkat menjadi 62,76% atau 17,92 juta jiwa.⁴³⁹

Semakin berkurangnya luas lahan sawah Indonesia tentu menjadi masalah besar bagi Indonesia untuk memenuhi konsumsi pangan penduduk, penyebab utama berkurangnya luas lahan sawah karena adanya alih fungsi lahan pertanian. Data Direktorat Jenderal Pengelolaan Lahan dan Air (PLA) Kementerian Pertanian pada tahun 2005 menunjukkan bahwa setiap tahun sekitar 187.720 hektare sawah telah

⁴³⁶Iman Soetikinjo, *Politik Agraria Nasional Hubungan Manusia dengan Tanah yang Berdasarkan Pancasila*, Gama University Press, Yogyakarta, 1983, hlm. 41.

⁴³⁷Noer Fauzi dalam Ida Nurlinda, *Monograf Hukum Agraria Reforma Agraria Untuk Kesejahteraan Rakyat dan Keadilan Agraria*, Logos Publishing bekerjasama dengan Pusat studi hukum Lingkungan dan Penataan Ruang, Fakultas Hukum universitas Padjadjaran, Bandung, 2013, hlm. 23.

⁴³⁸Iwan Nugroho, Rokhmin Dahuri, *Pembangunan Wilayah Perspektif Ekonomi, Sosial dan Lingkungan*, LP3ES, Jakarta, 2012, hlm. 190.

⁴³⁹Badan Pusat Statistik Republik Indonesia, Data Sensus 2013 telah di olah oleh peneliti.

beralih fungsi ke penggunaan non pertanian, terutama di pulau Jawa.⁴⁴⁰ Salah satu contoh laju alih fungsi lahan sawah di Jawa Barat rentang tahun 2009-2012 seluas 11.808 Ha, yang berarti seluas 3.936 Ha per tahun.⁴⁴¹

Permasalahan utama dalam sektor pertanian di Indonesia dalam memproduksi komoditas pangan guna memenuhi konsumsi pangan penduduk adalah sempitnya luas lahan pertanian. Kementerian Pertanian pada tahun 2010 dan 2012, menyelenggarakan audit lahan pertanian berbasis Sistem Informasi Geografi (SIG) dan teknik penginderaan jauh (*remote sensing*) yang mendapati luas lahan sawah di Indonesia adalah seluas 8.132.642 Ha.⁴⁴² Luas lahan sawah tersebut, sangat berbanding jauh dengan luas lahan sawah di Thailand, yaitu seluas 9.200.000 Ha yang bahkan telah direncanakan untuk dilakukan ekstensifikasi lahan sawah seluas 500 ribu Ha.⁴⁴³

Menurut Hermen Malik, menyempitnya lahan pertanian akibat alih fungsi lahan bukanlah alasan bagi pemerintah untuk tidak memiliki capaian akan ketahanan pangan di Indonesia, setidaknya ada empat cara yang dapat dilakukan:⁴⁴⁴

1. Pemerintah daerah (Pemda) dan Kementerian Dalam Negeri di minta oleh Kementerian Pertanian untuk mengamankan lahan pertanian potensial dari alih fungsi ke lahan penggunaan non pertanian.

⁴⁴⁰Ida Nurlinda, “*Penataan Ruang yang Mendukung Pengendalian Alih Fungsi Lahan Pertanian*”, Makalah, disampaikan pada Simposium Nasional Pertanahan di Indonesia pada Abad 21, tanggal 13 Desember 2011, Jakarta, hlm. 1.

⁴⁴¹Direktur Perluasan dan Pengelolaan Lahan, Direktorat Perluasan dan Pengelolaan Lahan, Direktorat Jenderal Prasarana dan Sarana Pertanian Kementerian Pertanian Republik Indonesia, *Evaluasi Kegiatan Direktorat Perluasan dan Pengelolaan Lahan Tahun Anggaran 2013*, Jakarta: Direktorat Perluasan dan Pengelolaan Lahan Direktorat Jenderal Prasarana dan Sarana Pertanian Kementerian Pertanian, 2013, hlm. 15.

⁴⁴²Direktorat Jenderal Prasarana dan Sarana Pertanian Kementerian Pertanian Republik Indonesia, “*Audit Lahan Pertanian*”, 2014, <http://psp.deptan.go.id/index.php/page/lahan_audit>, [diakses pada 11/05/2015].

⁴⁴³Panudet Saengseedam dan Nantachai Kantanantha, “Spatial Time Series Forecast Based on Bayesian Linear Mixed Models for Rice Yields in Thailand”, *Proceedings of the International MultiConference of Engineers and Computer Scientists (IMECS) 2014*, Vol II, 2014, hlm. 1

⁴⁴⁴Hermen Malik, *Melepas Perangkap Impor Pangan Model Pembangunan Kedaulatan Pangan Di Kabupaten Kaur Bengkulu*, LP3ES, Jakarta, 2014, hlm. 50-51.

2. Adanya kemauan dari pengusaha besar yang notabene adalah bagian bangsanya ini untuk peduli pada nasib bangsanya sendiri, terlebih dalam aspek ketahanan pangan nasional.
3. Solusi alternatif yang bersifat antropologis, pengawasan dalam hal menekan laju pertumbuhan penduduk, sehingga bahaya kerawanan pangan dapat teratasi.
4. Kebijakan lain yang dapat diterapkan guna menguatkan ketahanan pangan nasional adalah dengan menunda usia kawin sehingga dapat mengurangi jumlah anak.

Mengingat pertumbuhan produksi beras selama 10 tahun terakhir hanya 1 persen pertahun, dibawah rata-rata pertumbuhan rata-rata penduduk pertahun, sehingga produksi beras dalam negeri belum mampu menutupi kekurangan 5 persen kebutuhan yang harus di impor dari luar negeri. Analisis sistem secara dinamis menunjukkan di Indonesia akan terjadi defisit ketersediaan 7,15 juta ton pertahun pada tahun 2015, dan prediksi kebutuhan beras dan lahan di tahun 2030 meningkat dan dapatdi lihat pada tabel berikut:

Tabel. 1 Prediksi Kebutuhan Konsumsi Pangan Ideal pada Tahun 2030⁴⁴⁵

Tahun (Jiwa)	Jumlah Penduduk (Juta Ton)	Kebutuhan Beras (Juta Ha)	Kebutuhan Lahan
2007	220	32,96	11,60
2030	425	59,00	23,40
Kekurangan		26,40	11,80

Pembangunan pertanian ke depan yang mensyaratkan petani memiliki *human, social, natural, physical, dan financial capital*, menurut Hermen Malik, syarat tersebut merupakan pengembangan pembangunan pertanian yang integratif dengan berbasis pemberdayaan, reforma agraria, dan melaksanakan agenda kedaulatan pangan melalui agenda pembangunan pertanian.⁴⁴⁶

⁴⁴⁵Tim Peneliti Pangan IPSK-LIPI, *Penerapan Kebijakan Ketahanan Pangan Bagi Pencapaian Kedaulatan Pangan*, Kongres KIPNAS, LIPI, Jakarta, 2011, hlm. 7.

⁴⁴⁶*Ibid*, hlm. 53

1. Pembangunan pertanian harus diletakkan pada perspektif pembangunan perdesaan secara utuh meliputi sektor primer, sektor sekunder, atau komplementer, dan sektor tersier atau jasa. Agribisnis harus dijadikan paradigma utama pembangunan pertanian.
2. Pelaksanaan reforma agraria yaitu *land reform* plus perangkat infrastruktur, jaminan hukum, kredit, akses informasi dan teknologi baru. Pembangunan harus mampu merubah struktur dan kultur petani.
3. agenda kedaulatan pangan melalui beberapa cara seperti *family poultry*, penganekaragaman komoditas pertanian dan perlindungan produk dalam negeri dari serbuan impor.
4. Pendekatan pemberdayaan.
5. Pembangunan pertanian harus berbasis pada *comparative advantage*.

Agenda pembangunan pertanian ini mengandung makna pemerintah mengatur kebijakan untuk melindungi kemandirian individu dan komunitas-komunitas yang memiliki kearifan lokal (*local wisdom*) untuk membangun kembali kedaulatan pangan, sehingga pembangunan nasional mengarah pada kesejahteraan masyarakat seluruhnya.

Pembangunan pertanian ini berjalan efektif apabila dilakukan dalam kerangka pembaruan agraria, berkenaan dengan hal ini Ida Nurlinda berpendapat, sebagai berikut:⁴⁴⁷

“Untuk menegakkan kedaulatan pangan dan ketahanan pangan, maka kepastian produksi perlu ditingkatkan melalui upaya revitalisasi sektor pertanian, dengan berpedoman pada prinsip-prinsip pembaruan agraria sebagai *ratio legis*-nya, terutama prinsip mewujudkan keadilan termasuk kesetaraan gender dalam penguasaan, kepemilikan, penggunaan, pemanfaatan, dan pemeliharaan sumber daya agraria/ sumber daya alam”.

Terkait dengan ketahanan pangan terdapat tiga sub sistem yaitu ketersediaan pangan (*food availability*), aspek keterjangkauan (*access supplies*), penyerapan pangan (*food utilization*)⁴⁴⁸, sinergi dari interaksi ketiga sub sistem tersebut akan dapat

⁴⁴⁷Ida Nurlinda, *Op. Cit.*, hlm. 251.

⁴⁴⁸Hermen Malik, *Op. Cit.*, hlm. 57.

mewujudkan ketahanan pangan nasional melalui dua opsi, pertama swasembada pangan, dan kedua kecukupan pangan.⁴⁴⁹

Agar pembangunan nasional dapat berjalan dengan sistem perencanaan tata ruang yang terpadu, maka harmonisasi adalah kata yang tepat dalam upaya menyelaraskan, menyeraskan dan menyeimbangkan peraturan perundang-undangan yang berlaku, baik yang lebih tinggi, sederajat, rendah, maupun dengan hal-hal lain di luar peraturan perundang-undangan, seperti kearifan lokal agar tidak tumpang tindih dan bertentangan.

Berdasarkan latar belakang yang telah dikemukakan, maka rumusan masalah dalam penelitian ini adalah:

1. Bagaimanakah harmonisasi perencanaan ruang kawasan perdesaan terhadap konsep perlindungan lahan pertanian pangan berkelanjutan, konsep perlindungan dan pemberdayaan petani, konsep agenda kedaulatan pangan?
2. Bagaimana integrasi perencanaan ruang kawasan perdesaan terhadap konsep perlindungan lahan pertanian pangan berkelanjutan, konsep perlindungan dan pemberdayaan petani, konsep agenda kedaulatan pangan dalam *Trinity Protection of Sustainability Concept*?

B. METODE PENELITIAN

Metode Pendekatan yang digunakan pada penelitian hukum normatif ini, akan digunakan beberapa pendekatan yaitu pendekatan peraturan perundang-undangan (*statute-approach*), pendekatan konseptual (*conceptual approach*), dan pendekatan perbandingan (*comparative approach*). Penelitian dengan judul Penataan Ruang Kawasan Perdesaan Berbasis Perlindungan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan Dalam Rangka Mewujudkan Ketahanan Pangan Di Indonesia ini merupakan

⁴⁴⁹*Ibid*, hlm. 62. Swasembada pangan diartikan sebagai pemenuhan kebutuhan pangan, yang sejauh mungkin berasal dari pasokan domestik dengan meminimalkan ketergantungan pada perdagangan pangan. Kecukupan pangan diartikan kemampuan menjaga tingkat produksi domestik ditambah dengan kemampuan untuk mengimpor pangan agar dapat memenuhi kebutuhan (kecukupan) pangan penduduk.

penelitian hukum normatif,⁴⁵⁰ atau disebut juga penelitian doktrinal dengan optik preskriptif,⁴⁵¹ yang melihat tujuan hukum, nilai-nilai keadilan, validitas aturan hukum, konsep-konsep hukum, dan norma-norma hukum,⁴⁵² dalam penelitian hukum normatif terdapat tiga spesifikasi penelitian yaitu, *eksploratif, eksplanatif, deskriptif*.⁴⁵³ Adapun penelitian mengenai penataan ruang kawasan perdesaan berbasis perlindungan lahan pertanian pangan berkelanjutan dalam rangka mewujudkan ketahanan pangan di Indonesia ini spesifikasinya masuk dalam *deskriptif analitis*. Dikatakan *deskriptif* karena penelitian ini diharapkan mampu memberikan gambaran secara rinci, sistematis dan menyeluruh mengenai masalah yang dibahas, sedangkan *analitis* mengandung pengertian mengelompokkan, menghubungkan, membandingkan data yang diperoleh baik dari segi teori maupun dari segi praktik.⁴⁵⁴ Teknik pengumpulan data dilakukan dengan dua cara, yaitu melalui studi kepustakaan dan wawancara. Metode Analisis Data terhadap semua data yang telah dikumpulkan dilakukan secara yuridis kualitatif yaitu dalam menarik kesimpulan tidak menggunakan rumus matematis melainkan disusun dalam bentuk uraian-uraian kalimat.⁴⁵⁵ Berkenaan dengan data, dapat berupa data hukum dan data non hukum, untuk data non hukum akan diolah terlebih dahulu menjadi data hukum.

C. PEMBAHASAN

1. Harmonisasi Perencanaan Ruang Kawasan Perdesaan Terhadap PLP2B, PERLINTAN, dan Agenda PANGAN

⁴⁵⁰Lili Rasjidi dan Lisa Sonia Rasjidi, Monograf, *Pengantar Metode Penelitian dan Penulisan Karya Ilmiah Hukum*, Fakultas Hukum Universitas Padjadjaran, Bandung, 2005, hlm. 6.

⁴⁵¹Benard Arief Sidharta, *Refleksi tentang Struktur ilmu Hukum (Sebuah Penelitian Tentang Fondasi Kefilsafatan dan Sifat Keilmuan Ilmu Hukum sebagai Landasan Pengembangan Ilmu Hukum Nasional Indonesia)*, Mandar Maju, Bandung, 2000, hlm. 194.

⁴⁵²Peter Mahmud Marzuki, *Penelitian Hukum*, Jakarta: Kencana Prenada Media Group, Jakarta, 2007, hlm. 22.

⁴⁵³Soerjono Soekanto, *Pengantar Penelitian Hukum*, Penerbit Universitas Indonesia Press, Jakarta, 2014, hlm. 50.

⁴⁵⁴Hadari Nawawi, *Metode Penelitian Bidang Sosial*, Yogyakarta: Gadjah Mada University Press, 1996, hlm. 31.

⁴⁵⁵Lili Rasjidi dan Liza Sonia Rasjidi, Monograf, *Filsafat Ilmu, Metode Penelitian, dan Karya Tulis Ilmiah Hukum*, Fakultas Hukum Universitas Padjadjaran, Bandung, 2005, hlm. 25.

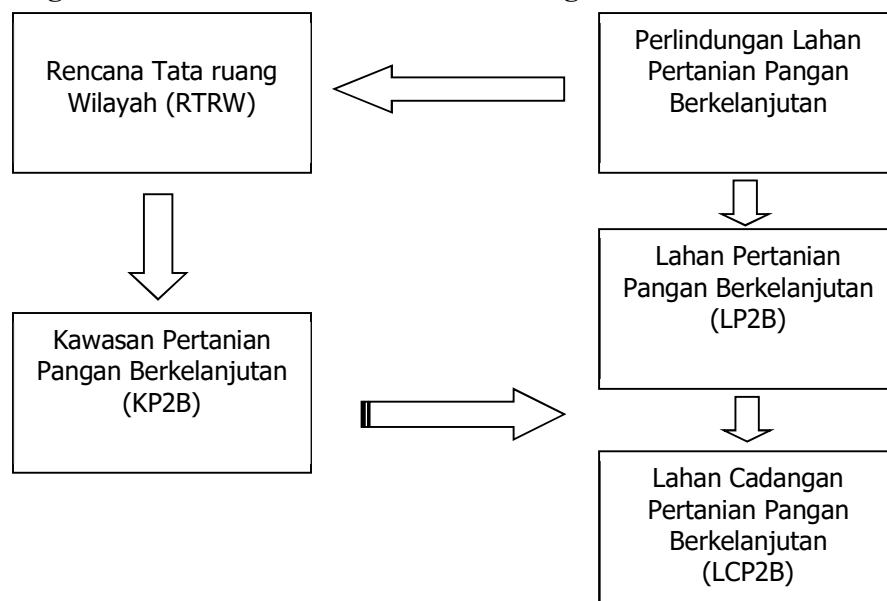
Harmonisasi Perencanaan Ruang Kawasan Perdesaan Terhadap Konsep Perlindungan Lahan Pertanian Berkelanjutan

Harmonisasi perencanaan ruang kawasan perdesaan terhadap konsep perlindungan lahan pertanian berkelanjutan lebih menekankan kepada keberfungsian instrumen tata ruang terhadap perlindungan lahan pertanian berkelanjutan tersebut. Penataan ruang merupakan sistem proses perencanaan, pemanfaatan dan pengendalian pemanfaatan ruang secara terpadu, dan ini sejalan dengan tujuan dari penataan ruang tersebut, yaitu:

- terwujudnya keharmonisan antara lingkungan alam dan lingkungan buatan;
- terwujudnya keterpaduan dalam penggunaan sumber daya alam dan sumber daya buatan dengan memperhatikan sumber daya manusia; dan
- terwujudnya perlindungan fungsi ruang dan pencegahan dampak negatif terhadap lingkungan akibat pemanfaatan ruang.

Kaitannya dengan perlindungan lahan pertanian pangan berkelanjutan adalah terhadap kawasan pertanian pangan berkelanjutan (KP2B) yang terdiri dari lahan pertanian pangan berkelanjutan (LP2B), dan lahan cadangan pertanian pangan (LCP2B) harus mendapat jaminan kepastian hukum dan terintegrasi kedalam RTRW sebagai sarana perlindungan.

Bagan 1. Skema Harmonisasi RTRW dengan PLP2B



Sumber: Diolah oleh Penulis

Terintegrasinya KP2B dalam RTRW merupakan garansi objektif bagi pemerintah terhadap keseriusan dalam menjaga lahan abadi untuk kegiatan-kegiatan pertanian lestari. Apabila dalam perencanaannya telah merumuskan besaran ruang yang akan dialokasikan untuk kegiatan KP2B, maka dalam proses pemanfaatannya juga harus sesuai dengan perencanaan yang telah dilakukan, dalam hal pemanfaatan tidak sesuai dengan perencanaan yang telah ditetapkan, maka harus melakukan pengendalian pemanfaatan ruang yang memuat peraturan zonasi, ketentuan perizinan, ketentuan insentif dan disinsentif, serta arahan sanksi.

Harmonisasi Perencanaan Ruang Kawasan Perdesaan Terhadap Konsep Perlindungan dan Pemberdayaan Petani

Keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia menjadi dasar salah satu filosofi pembangunan bangsa, sehingga setiap warga Negara Indonesia, berhak atas kesejahteraan. Petani sebagai pelaku pembangunan pertanian perlu difasilitasi untuk mendukung pemenuhan kebutuhan pangan yang merupakan hak dasar setiap orang guna mewujudkan kedaulatan pangan, kemandirian pangan, dan ketahanan pangan secara berkelanjutan.

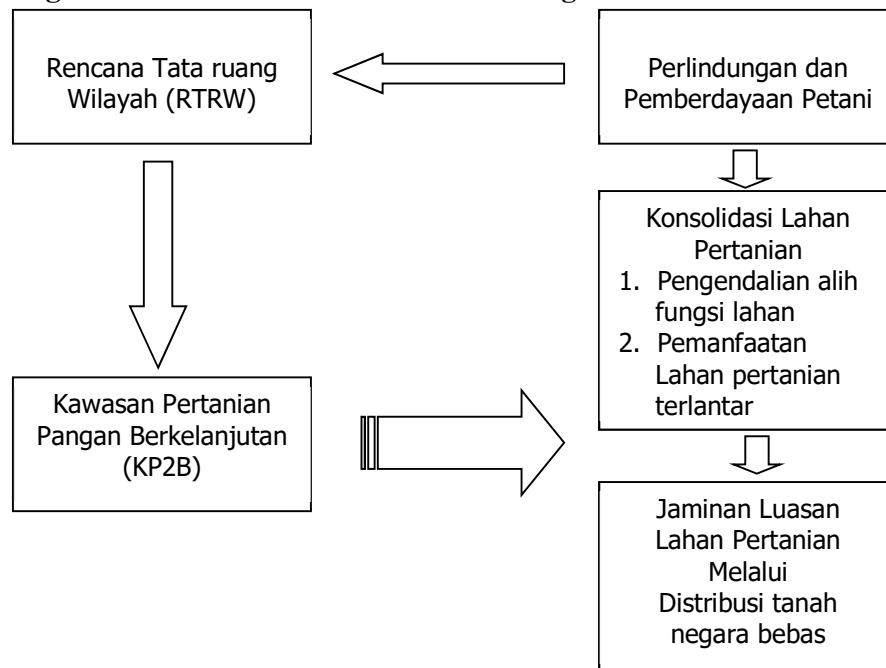
Bentuk kebijakan untuk melindungi kepentingan Petani, melalui pengaturan impor Komoditas Pertanian sesuai dengan musim panen dan/atau kebutuhan konsumsi di dalam negeri; penyediaan sarana produksi Pertanian yang tepat waktu, tepat mutu, dan harga terjangkau bagi Petani, serta subsidi sarana produksi; penetapan tarif bea masuk Komoditas Pertanian, serta penetapan tempat pemasukan Komoditas Pertanian dari luar negeri dalam kawasan pabean. Penetapan kawasan Usaha Tani berdasarkan kondisi dan potensi sumber daya alam, sumber daya manusia, dan sumber daya buatan; fasilitasi Asuransi Pertanian untuk melindungi Petani dari kerugian gagal panen akibat bencana alam, wabah penyakit hewan menular, perubahan iklim; serta dapat memberikan

bantuan ganti rugi gagal panen akibat kejadian luar biasa sesuai dengan kemampuan keuangan negara.

Pemberdayaan dilakukan untuk memajukan dan mengembangkan pola pikir Petani, meningkatkan Usaha Tani, serta menumbuhkan dan menguatkan Kelembagaan Petani agar mampu mandiri dan berdaya saing tinggi dalam ber-Usaha Tani. Beberapa kegiatan yang diharapkan mampu menstimulasi Petani agar lebih berdaya, berupa pendidikan dan pelatihan, penyuluhan dan pendampingan, pengembangan sistem dan sarana pemasaran hasil Pertanian; pengutamaan hasil Pertanian dalam negeri untuk memenuhi kebutuhan pangan nasional; konsolidasi dan jaminan luasan lahan Pertanian; penyediaan fasilitas pembiayaan dan permodalan; kemudahan akses ilmu pengetahuan, teknologi, dan informasi; dan penguatan Kelembagaan Petani.

Sasaran Perlindungan dan Pemberdayaan Petani adalah Petani, terutama kepada Petani penggarap paling luas 2 (dua) hektare (tidak mempunyai lahan yang mata pencaharian pokoknya adalah melakukan Usaha Tani), harmonisasi perencanaan ruang kawasan perdesaan dengan perlindungan dan pemberdayaan petani terkait amanat mengenai konsolidasi lahan pertanian dan jaminan luasan lahan pertanian. Berkaitan dengan konsolidasi lahan pertanian merupakan penataan kembali pemanfaatan dan penggunaan lahan sesuai dengan potensi dan rencana tata ruang wilayah untuk kepentingan lahan pertanian. Jaminan luasan lahan pertanian yaitu dengan memberikan kemudahan untuk memperoleh tanah negara bebas yang diperuntukkan atau ditetapkan sebagai kawasan pertanian.

Bagan 2. Skema Harmonisasi RTRW dengan PERLINTAN



Sumber: Diolah oleh Penulis

Proses pengendalian alih fungsi lahan, pemanfaatan lahan pertanian terlantar dalam kegiatan konsolidasi lahan pertanian selalu dalam kerangka RTRW, dengan demikian perlu melakukan perencanaan pembangunan yang sesuai dengan prioritas dan kerangka acuan ruang dan wilayah serta tidak dapat dilepaskan dengan peraturan perundang-undangan terkait. Sehingga dapat menghasilkan produk pembangunan yang berkualitas yang sesuai dengan cita-cita bersama, berwawasan lingkungan, dan pro terhadap kepentingan masyarakat petani.

Harmonisasi Perencanaan Ruang Kawasan Perdesaan Terhadap Konsep Kedaulatan Pangan

Pangan merupakan kebutuhan dasar manusia yang paling utama dan pemenuhannya merupakan bagian dari hak asasi setiap rakyat Indonesia. Pangan harus senantiasa tersedia secara cukup, aman, bermutu, bergizi, dan beragam dengan harga yang terjangkau oleh daya beli masyarakat, serta tidak bertentangan dengan agama, keyakinan, dan budaya masyarakat.

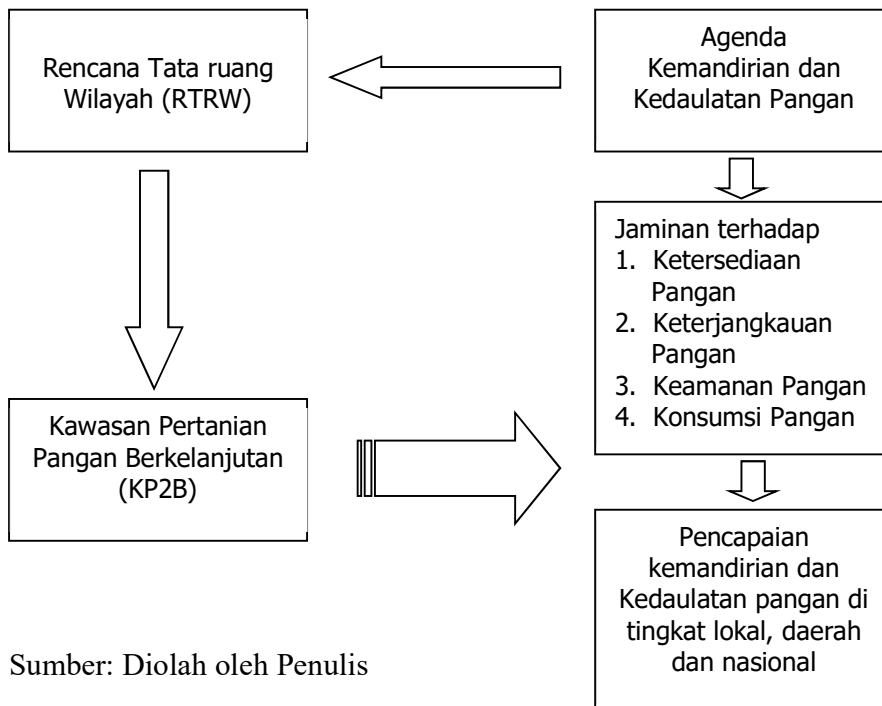
Penyelenggaraan Pangan dilakukan untuk memenuhi kebutuhan dasar manusia yang memberikan manfaat secara adil, merata, dan berkelanjutan dengan berdasarkan pada Kedaulatan Pangan, Kemandirian Pangan, dan Ketahanan Pangan. Pemenuhan konsumsi Pangan tersebut harus mengutamakan produksi dalam negeri dengan memanfaatkan sumber daya dan kearifan lokal secara optimal. Pokok-pokok yang harus diperhatikan adalah ketersediaan pangan yang berbasis pada pemanfaatan sumber daya lokal secara optimal, keterjangkauan pangan dari aspek fisik dan ekonomi oleh seluruh masyarakat, serta pemanfaatan pangan atau konsumsi Pangan dan Gizi untuk hidup sehat, aktif, dan produktif.

Pewujudan ketersediaan pangan yang berbasis pada pemanfaatan sumber daya lokal secara optimal dilakukan dengan Penganekaragaman Pangan dan pengutamaan Produksi Pangan dalam negeri.

Pewujudan keterjangkauan Pangan dari aspek fisik dan ekonomi dilakukan melalui pengelolaan stabilisasi pasokan dan harga Pangan Pokok, pengelolaan cadangan Pangan Pokok, dan pendistribusian Pangan Pokok.

Penyelenggaraan Keamanan Pangan untuk kegiatan atau proses Produksi Pangan untuk dikonsumsi, jaminan produk halal bagi yang dipersyaratkan. Produksi Pangan harus memenuhi berbagai ketentuan mengenai kegiatan atau proses Produksi Pangan sehingga tidak berisiko merugikan atau membahayakan kesehatan manusia.

Bagan 3. Skema RTRW dengan Agenda Kedaualatan Pangan



Sumber: Diolah oleh Penulis

Untuk mewujudkan Kedaulatan Pangan, Kemandirian Pangan, dan Ketahanan Pangan, masyarakat dapat berperan serta melalui pelaksanaan produksi, distribusi, perdagangan, konsumsi Pangan, penyelenggaraan Cadangan Pangan Masyarakat, pencegahan dan penanggulangan rawan Pangan dan Gizi, penyampaian informasi dan pengetahuan Pangan dan Gizi, pengawasan kelancaran penyelenggaraan Ketersediaan Pangan, keterjangkauan Pangan, Penganekaragaman Pangan, Keamanan Pangan, dan/atau peningkatan Kemandirian Pangan rumah tangga.

2. Integrasi Perlindungan Lahan, Perlindungan Petani, dan Perlindungan Pangan ke dalam RTRW (*Trinity Protection of Sustainability Concept*)

Konsep Integrasi perlindungan lahan, perlindungan petani, ketahanan dan kedaulatan pangan ke dalam Rencana Tata Ruang Wilayah (*Trinity Protection of*

Sustainability Concept)⁴⁵⁶ ini merupakan tawaran solusi untuk mengakomodir beberapa kepentingan sekaligus dalam satu instrumen yang disebut RTRW, yang pada tujuan akhirnya adalah untuk mencapai kesejahteraan negara dan segenap masyarakatnya.

Jika kita runut secara sistematis tujuan diundangkannya UU Pangan adalah meningkatkan kemampuan memproduksi Pangan secara mandiri; menyediakan Pangan yang beraneka ragam dan memenuhi persyaratan keamanan, mutu, dan Gizi bagi konsumsi masyarakat; mewujudkan tingkat kecukupan Pangan, terutama Pangan Pokok dengan harga yang wajar dan terjangkau sesuai dengan kebutuhan masyarakat; mempermudah atau meningkatkan akses Pangan bagi masyarakat, terutama masyarakat rawan Pangan dan Gizi; meningkatkan nilai tambah dan daya saing komoditas Pangan di pasar dalam negeri dan luar negeri; meningkatkan pengetahuan dan kesadaran masyarakat tentang Pangan yang aman, bermutu, dan bergizi bagi konsumsi masyarakat; meningkatkan kesejahteraan bagi Petani, Nelayan, Pembudi Daya Ikan, dan Pelaku Usaha Pangan; melindungi dan mengembangkan kekayaan sumber daya Pangan nasional.

Sementara pada tataran konsep kebijakan impor pangan dari negara lain dalam ketahanan pangan adalah untuk keperluan cadangan pangan dalam negeri, bukan untuk konsumsi. Sehingga Indonesia terancam pada posisi kerawanan pangan. Untuk mengatasi itu semua harus dilakukan peningkatan produksi pangan di dalam negeri. Bagaimana caranya? Dengan melakukan perlindungan terhadap lahan pertanian pangan berkelanjutan. Dalam konsepnya dikenal dengan Kawasan pertanian pangan berkelanjutan (KP2B) yang terdiri dari lahan pertanian pangan berkelanjutan (LP2B), dan lahan cadangan pertanian pangan berkelanjutan (LCP2B).

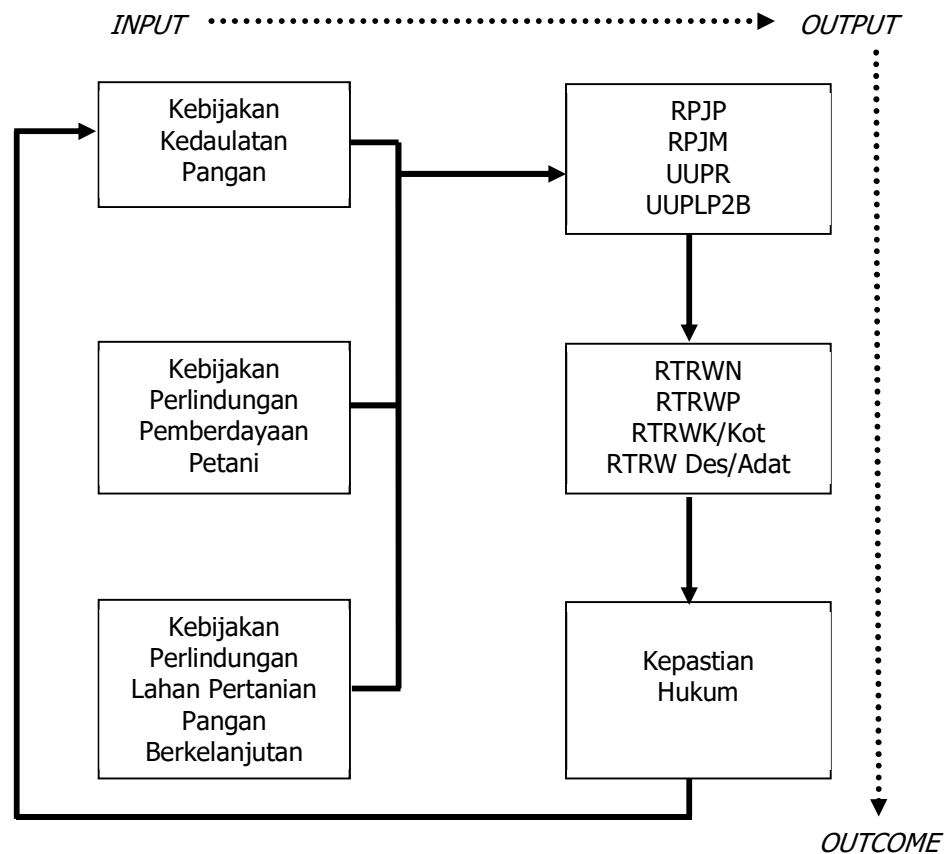
⁴⁵⁶ Konsep ini adalah konsep baru yang peneliti tawarkan dalam mengintegrasikan 3 kepentingan yang terdapat dalam undang-undang yang berbeda (UUPLP2B, UU Perlindungan, UU Pangan), kedalam satu kepentingan sama kesejahteraan masyarakat perdesaan, masyarakat petani dengan melindunginya melalui RTRW yang responsif

Dalam UU PLP2B memuat tujuan dari perlindungan lahan pertanian tersebut sebagai berikut; melindungi kawasan dan lahan pertanian pangan secara berkelanjutan; menjamin tersedianya lahan pertanian pangan secara berkelanjutan; mewujudkan kemandirian, ketahanan, dan kedaulatan pangan; melindungi kepemilikan lahan pertanian pangan milik petani; meningkatkan kemakmuran serta kesejahteraan petani dan masyarakat; meningkatkan perlindungan dan pemberdayaan petani; meningkatkan penyediaan lapangan kerja bagi kehidupan yang layak; mempertahankan keseimbangan ekologis; dan mewujudkan revitalisasi pertanian.

Jaminan ketersediaan lahan melalui KP2B ini sangat baik bagi perkembangan pertanian, atau masa depan pertanian di Indonesia. Karena akses petani terhadap lahan semakin besar dan terbuka. Dengan ketersediaan akses maka petani dapat menggarap lahan pertaniannya, taraf kesejahteraan petani meningkat, usaha tani makin produktif, maju. Petani makin berdaya, sumber lahan menjadi termanfaatkan, sehingga kebutuhan rumah tangga petani tercukupi, daerah sejahtera negarapun berdaulat dalam produksi pangan.

dengan ketersediaan lahan maka target pencapaian kemandirian pangan dan kedaulatan pangan akan mudah di raih, dan pada akhirnya mengantarkan bangsa Indonesia yang mampu berdaulat dalam pangan dan mensejahterahkan rakyat. Kemudian dengan produksi petani meningkat, maka kebutuhan dalam negeri terpenuhi, impor tetap boleh dilakukan tetapi hanya untuk cadangan pangan semata, bukan kebutuhan konsumsi dalam negeri. Dengan begitu perlahan-lahan Indonesia terbebas dari kerawanan pangan, terlepas belenggu impor dan meningkat derajat dari negara dengan ketahanan pangan menjadi negara dengan kedaulatan pangan.

Bagan 4. Skema Integrasi perlindungan lahan, perlindungan petani, agenda kedaulatan pangan ke dalam Rencana Tata Ruang Wilayah



Sumber: Diolah oleh Penulis

D. KESIMPULAN DAN SARAN

1. Kesimpulan

- Harmonisasi pengaturan kebijakan nasional penataan ruang kawasan perdesaan terhadap upaya perlindungan lahan pertanian pangan berkelanjutan dan upaya mewujudkan kedaulatan pangan di Indonesia berjalan dengan baik, karena terdapat kesamaan kepentingan, dimana amanat UUPR, UU PLP2B, UU Perlantan, dan UU Pangan adalah mengenai perencanaan dan pemanfaatan ruang kawasan pertanian yang baik, sehingga kebutuhan lahan terpenuhi, pertanian menjadi lestari, petani sejahtera, dan kebutuhan pangan nasional terpenuhi hingga mencapai target derajat Kedaulatan Pangan.

- b. Integrasi perlindungan lahan (UU PLP2B), perlindungan petani (UU Perlantan), dan ketahanan pangan (UU Pangan) ke dalam Rencana Tata Ruang Wilayah (UUPR) dapat digunakan sebagai instrument pencegahan alih fungsi lahan, perlindungan lahan, pemberdayaan petani, dan pencapaian Kedaulatan pangan melalui konsep “*Trinity Protection of Sustainability Concept*”.

2. Saran-Saran

- a. Konseptualisasi model pertanian dan peruntukan kawasan yang ditawarkan dalam lampiran riset ini dapat dijadikan rujukan bagi pemerintah pusat dan pemerintah daerah serta pemerintah desa dalam upaya mengarahkan penataan ruang kawasan wilayah (RTRW).
- b. Perlunya melakukan riset lanjutan dengan topik yang sama untuk mengembang konsep “*Trinity Protection of Sustainability Concept*” dan melakukan perbaikan terhadap integrasi perlindungan lahan (UU PLP2B), perlindungan petani (UU Perlantan), dan ketahanan pangan (UU Pangan) ke dalam Rencana Tata Ruang Wilayah (UUPR).

UCAPAN TERIMA KASIH

Penulis menyampaikan banyak terima kasih atas terlaksananya penelitian ini yang ditujukan secara khusus kepada:

1. Prof. Dr. Ida Nurlinda, S.H., M.H.
2. Dr. Supraba Sekarwati W, S.H., C.N.
3. Dr. H. Amiruddin Ahmad Dajaan imami, S.H., M.H.

Atas bantuan bimbingan dan informasi terkait dengan penelitian ini, semoga kerjasama penelitian dan pengabdian kepada masyarakat ini terus memotivasi terlaksananya penelitian selanjutnya.

DAFTAR PUSTAKA

Ali Sofwan Husein, *Ekonomi Politik Penguasaan Tanah*, Pustaka Sinar Harapan, Jakarta, 1995.

- Ambar Teguh Sulistiyani, *Kemitraan dan Model-Model Pemberdayaan*, Gava Media, Jakarta, 2004.
- Bagir Manan, *Hukum Positif Indonesia*, FH UII Press, Yogyakarta, 2004.
- Badan Pusat Statistik Republik Indonesia. Data Sensus Pertanian 2013.
- Benard Arief Sidharta, *Refleksi tentang Struktur ilmu Hukum (Sebuah Penelitian Tentang Fondasi Kefilsafatan dan Sifat Keilmuan Ilmu Hukum sebagai Landasan Pengembangan Ilmu Hukum Nasional Indonesia)*, Mandar Maju, Bandung, 2000
- Direktur Perluasan dan Pengelolaan Lahan, Direktorat Perluasan dan Pengelolaan Lahan, Direktorat Jenderal Prasarana dan Sarana Pertanian Kementerian Pertanian Republik Indonesia, *Evaluasi Kegiatan Direktorat Perluasan dan Pengelolaan Lahan Tahun Anggaran 2013*, Jakarta: Direktorat Perluasan dan Pengelolaan Lahan Direktorat Jenderal Prasarana dan Sarana Pertanian Kementerian Pertanian, 2013, hlm. 15.
- Direktorat Jenderal Prasarana dan Sarana Pertanian Kementerian Pertanian Republik Indonesia, “*Audit Lahan Pertanian*”, 2014, <http://psp.deptan.go.id/index.php/page/lahan_audit>
- Endriatmo Soetarto dan Moh. Shohibudin. *Reforma Agraria Sebagai Basis Pembangunan Pertanian dan Perdesaan. Agenda Untuk Pemerintahan 2004-2009*. Prodi Sosiologi Perdesaan IPB – Pusat Kajian Agraria IPB dan LAPERA Indonesia, Jakarta, 2004.
- Hadari Nawawi, *Metode Penelitian Bidang Sosial*, Yogyakarta: Gadjah Mada University Press, 1996.
- Hermen Malik, *Melepas Perangkap Impor Pangan Model Pembangunan Kedaulatan Pangan Di Kabupaten Kaur Bengkulu*, LP3ES, Jakarta, 2014.
- Ida Nurlinda, “*Penataan Ruang yang Mendukung Pengendalian Alih Fungsi Lahan Pertanian*”, Makalah, disampaikan pada Simposium Nasional Pertanahan di Indonesia pada Abad 21, Jakarta tanggal 13 Desember 2011.
- Ida Nurlinda, *Prinsip-prinsip Pembaruan Agraria: Perspektif Hukum*, Rajawali Pers, Jakarta, 2009.
- Iwan Nugroho, Rokhmin Dahuri, *Pembangunan Wilayah Perspektif Ekonomi, Sosial dan Lingkungan*, LP3ES, Jakarta, 2012.
- Iman Soetikinjo, *Politik Agraria Nasional Hubungan Manusia dengan Tanah yang Berdasarkan Pancasila*, Gama University Press, Yogyakarta, 1983.
- Lili Rasjidi dan Liza Sonia Rasjidi, Monograf, *Filsafat Ilmu, Metode Penelitian, dan Karya Tulis Ilmiah Hukum*, Fakultas Hukum Universitas Padjadjaran, Bandung, 2005.
- Owin Jamasy, *Keadilan, Pemberdayaan dan Penanggulangan Kemiskinan*, Blantika, Jakarta, 2004.

- Panudet Saengseedam dan Nantachai Kantanantha, "Spatial Time Series Forecast Based on Bayesian Linear Mixed Models for Rice Yields in Thailand", *Proceedings of the International MultiConference of Engineers and Computer Scientists (IMECS) 2014*, Vol II, 2014.
- Peter Mahmud Marzuki, *Penelitian Hukum*, Jakarta: Kencana Prenada Media Group, Jakarta, 2007.
- Rita Hanafie, *Pengantar Ekonomi Pertanian*, Yogyakarta: Penerbit Andi, 2010.
- Soerjono Soekanto, *Pengantar Penelitian Hukum*, Penerbit Universitas Indonesia Press, Jakarta, 2014.
- Sidharta dkk, *Menuju Harmonisasi sistem Hukum Sebagai Pilar Pengelolaan Wilayah Pesisir Indonesia*, Badan Perencanaan Nasional, Kementerian Kelautan dan Perikanan, Kementerian Hukum dan HAM bekerjasama dengan Coastal Resources Management Project II (USAID), Jakarta, 2005.
- Tim Peneliti Pangan IPSK-LIPI, *Penerapan Kebijakan Ketahanan Pangan Bagi Pencapaian Kedaulatan Pangan*, Kongres KIPNAS, LIPI, Jakarta, 2011.



PROSIDING

SEMINAR NASIONAL HUKUM LINGKUNGAN

ISBN 978-979-98254-1-4



9 789799 825414